

ESTADO INCLUSIVO E IGUALDAD DE GÉNERO: POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL NUEVO MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

*Ana Laura Rodríguez Gustá, Ph.D.
Universidad Nacional de San Martín / CONICET
Argentina*



50
AÑOS

Al servicio de las personas y las naciones.



Organización
Internacional
del Trabajo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Cooperación
Española
CONOCIMIENTO / MONTEVIDEO

ESTADO INCLUSIVO E IGUALDAD DE GÉNERO: POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL NUEVO MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Ana Laura Rodríguez Gustá, Ph.D.
Universidad Nacional de San Martín / CONICET - Argentina

CONTENIDOS

1.	Introducción	2
2.	Los ODS y las agendas existentes	4
	• <i>El contenido de los ODS</i>	4
	• <i>Propuesta para una reflexión crítica</i>	6
	• <i>El contexto regional para la aplicación de los ODS</i>	8
3.	La institucionalidad para las políticas de género	12
4.	Las capacidades estatales y las políticas de <i>mainstreaming</i> de género	15
	• <i>Desafíos para la coordinación sistémica</i>	16
	• <i>Racionalidad formal versus racionalidad sustantiva</i>	17
	• <i>Rectoría de los mecanismos para el avance de las mujeres</i>	17
	• <i>Burocracias</i>	18
	• <i>La superación de las “múltiples ventanillas”</i>	20
	• <i>La fiscalización legislativa</i>	20
5.	La participación ciudadana y las políticas democráticas	18
	• <i>Las bases de la participación social</i>	19
	• <i>Políticas públicas constructivistas</i>	20
	<i>Articulaciones y alianzas a favor de la igualdad</i>	22
6.	Rutas de acción	26
7.	Referencias	30

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1. Objetivos de Desarrollo Sostenibles.	5
Recuadro 2. La política constructivista.	24

1. INTRODUCCIÓN

En Montevideo, el 19 y 20 de mayo de 2016, se realizó una reunión entre agencias de desarrollo, activistas, académicas y hacedoras de política para debatir, en el contexto de la Agenda 2030, la situación de los Estados en América Latina y el Caribe respecto de las políticas públicas de género. La reunión fue parte de un proceso entre diversas agencias del Sistema de las Naciones Unidas (PNUD, CEPAL, UNFPA, OIT y ONU Mujeres), AECID, FIIAPP y el Instituto Nacional de las Mujeres de Uruguay. Las participantes compartieron la idea de transformar el Estado a efectos de impulsar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). Los objetivos específicos que guiaron el debate fueron los siguientes:

- Reflexionar respecto de los **avances y desafíos** alcanzados por las diversas estrategias estatales para erradicar las desigualdades de género en la región, con el fin de repensar la política pública y el empoderamiento de las mujeres en el marco de la Agenda 2030.
- Reflexionar acerca del **diseño y la implementación de políticas para la igualdad de género** y el empoderamiento de las mujeres, en particular en las áreas de autonomía física, económica y de toma de decisiones, con el fin de avanzar en la implementación de políticas incluyentes y transformadoras que resulten efectivas.
- Recoger insumos para establecer una **ruta de implementación de la estrategia de transversalización de género** en el marco de los ODS, considerando los ámbitos de acción que inciden en la autonomía física, económica y política de las mujeres.

El presente documento sintetiza los tópicos principales debatidos y, a tales efectos, retoma algunos puntos de la discusión. Asimismo, proporciona elementos adicionales para abordar, bajo la Agenda 2030, los problemas de la desigualdad de género en la región. Los insumos para la elaboración de este documento son las discusiones plenarias y grupales de la reunión, las presentaciones y exposiciones de las personas convocadas, el documento de base elaborado por Bareiro y Soto (2016), el Informe Regional de Desarrollo Humano del PNUD (2016) y otros materiales relevantes¹. Las frases de los debates y presentaciones que son utilizadas en forma literal en este documento se colocan en cursiva y entre comillas, a fin de recuperar y destacar ideas de la reunión².

El acuerdo general del encuentro fue la necesidad de elaborar propuestas de desarrollo con justicia e igualdad y con un horizonte civilizatorio alternativo al capitalismo global, basado en exclusiones. Este es el fundamento primario para la implementación de los ODS, reconociendo, además, que la coyuntura actual regional presenta desafíos políticos, sociales y económicos a efectos de dar cumplimiento a la consigna “Nadie se quedará atrás”.

El documento se organiza de la siguiente forma. En una **primera parte** se plantea, sintéticamente, la agenda de los ODS y su contexto de surgimiento. En una **segunda parte** se abordan tres problemas fundamentales del contexto regional a efectos de lograr políticas de igualdad de género vinculadas con los ODS: las amenazas a la institucionalidad democrática, el déficit en las capacidades del Estado para diseñar e implementar políticas de igualdad de género y las dificultades para la participación ciudadana sustentada en articulaciones de amplio alcance. En la **tercera parte**, con base en estos problemas, se trazan algunas rutas de acción, a partir de la metáfora “lógica del rompecabezas”, utilizada en la reunión.

REFERENCIAS

1. Aquellos términos provenientes de la bibliografía empleada van únicamente con entrecorillado y sin cursiva.
2. Los comentarios seleccionados fueron recurrentes, por parte de diferentes expertas. Se los incluye por ser representativos de algunas ideas que parecerían haber tenido un consenso entre las participantes.

2.

LOS ODS Y LAS AGENDAS EXISTENTES

“La inclusión en los ODS del Objetivo 5 la hemos puesto nosotras como movimiento. Una vez que está ahí, aunque no sea nuestra agenda, sí se convierte en una herramienta para la exigibilidad de los gobiernos”.

El contenido de los ODS

El punto de partida de la reunión fue el debate en torno a los ODS como nueva agenda de desarrollo y el contexto político y económico de su implementación. En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas con 193 Estados Miembro aprobó un total de 17 ODS que se acompañan de 169 metas y 231 indicadores. Estos reflejaron un consenso mundial y fueron aprobados por la totalidad de los países. El ODS 5 refiere específicamente a la igualdad de género.

Una mirada panorámica al contenido de los ODS sugiere un enfoque integral de los problemas de desarrollo, al plantearse erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y discriminaciones, promover un desarrollo que no comprometa el medioambiente y garantizar los proyectos de desarrollo personal. Los ODS deberían realizarse en un horizonte temporal de 15 años, con inicio en enero de 2016. Esta nueva agenda encierra el potencial de ser un germen para las políticas públicas (Bareiro y Soto 2016). En la medida en que “los gobiernos ya se comprometieron” a darle cumplimiento, se abre una ventana de oportunidad para avanzar en la reducción de las desigualdades de género, las cuales todavía no están jerarquizadas en la agenda de los Estados.

Pero el cumplimiento con los ODS no se producirá de forma automática sin actores que los movilicen y sin el desarrollo de condiciones efectivas para su implementación. Además, los ODS son muchos y tienen un número elevado de metas. En consecuencia, a efectos de abordar este desafío, un reto para los Estados es establecer las metas más relevantes en sus contextos nacionales y establecer coaliciones políticas y sociales amplias para su puesta en marcha y seguimiento.

Ahora bien, del lado de las oportunidades, es posible mencionar el papel central de las organizaciones sociales como custodias de las agendas de desarrollo dado que su labor trasciende los períodos gubernamentales. A su vez, como los ODS son una agenda holística, esto abre la posibilidad de armar una plataforma de movilización amplia con articulaciones entre varios colectivos sociales. Desde los mecanismos nacionales para el avance de la mujer, la generación de conocimientos y la existencia de herramientas concretas para la acción es un acervo instalado que permite implementar estrategias y acciones políticas informadas en evidencia. Finalmente, ya que los ODS plantean temas sociales, ambientales y económicos, esto permite conjugar derechos individuales y derechos colectivos como el derecho

al agua limpia y a los bosques. Algunas de estas intersecciones llevarían a visibilizar la acción de movimientos indígenas de mujeres, movimientos de mujeres rurales y sin tierra y grupos eco feministas, los cuales integran y lideran movimientos globales más amplios (Rodríguez Gustá y Madera 2015).

Recuadro 1. Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

- ODS 1** Fin de la pobreza
- ODS 2** Hambre cero
- ODS 3** Salud y bienestar
- ODS 4** Educación de calidad
- ODS 5** Igualdad de género
- ODS 6** Agua limpia y saneamiento
- ODS 7** Energía asequible y no contaminable
- ODS 8** Trabajo decente y crecimiento económico
- ODS 9** Industria, innovación e infraestructura
- ODS 10** Reducción de las desigualdades
- ODS 11** Ciudades y comunidades sostenibles
- ODS 12** Producción y consumo responsables
- ODS 13** Acción por el clima
- ODS 14** Vida submarina
- ODS 15** Vida de ecosistemas terrestres
- ODS 16** Paz, justicia e instituciones sólidas
- ODS 17** Alianzas para lograr los objetivos

Fuente: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es>.

Las metas del ODS 5 abordan temas vinculados con la autonomía física, económica y en toma de decisiones de las mujeres. Algunas de estas metas implican la remoción de barreras, otras la consagración de derechos, mientras otras suponen instalar servicios y definir políticas públicas específicas. Estas metas están en diálogo con agendas del movimiento de mujeres y feminista manifestadas en los documentos de posición de las doce Conferencias Regionales de la Mujer (con 40 años de trayectoria)³, el Plan de Acción de la Conferencia Internacional de Población

y Desarrollo (1994) y la Plataforma de Acción de Beijing de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (1995). Se evidencian, no obstante, algunas carencias en las metas, como por ejemplo, en este ODS 5 no hay menciones a las necesidades de cambios culturales y transformación de las subjetividades. Estos cambios fueron recurrentemente abordados en la reunión y se los vinculó con cambios educativos que están pendientes.

De todas maneras, diez ODS cuentan con metas de igualdad de género y empoderamiento de mujeres⁴. Esto muestra que, en la Agenda 2030 (a diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) existió una preocupación mayor por incorporar la igualdad de género en diferentes áreas de acción. Bareiro y Soto (2016) destacan que dado que el ODS 17 es de naturaleza política y propone nuevos acuerdos globales, es fundamental la presencia de las mujeres en su consecución.

Una reflexión crítica desde los movimientos de mujeres y feministas

“Para el feminismo las agendas globales tienen sentido si realmente pueden meterse en la acción ciudadana de las mujeres en cada territorio”.

La Agenda 2030 no necesariamente se reconoce como una “agenda propia” por parte de los movimientos de mujeres ni de las feministas porque los ODS quedan cortos respecto de las demandas de las mujeres⁵. Los movimientos feministas de América Latina interrogaron los ODS y no son tomados como algo dado a adoptar automáticamente sin una crítica a su contenido, junto con un giro más radical a las propuestas que estos encierran. De hecho, desde las organizaciones feministas se trabajó con los ODS desde la gestación de la Agenda Post 2015 ya que esta coincidió con una movilización social por los 20 años de Cairo.

En particular, el Grupo de Trabajo de Redes Feministas de Latinoamérica y el Caribe identificó un conjunto de temas críticos que están ausentes de los ODS. Por ello se inició la campaña “Métete con las metas”⁶ a efectos de ampliar su alcance y asegurar que estos garanticen los derechos de las mujeres. La posibilidad de armonizar el crecimiento económico con la sostenibilidad ambiental es uno de los ejes más contradictorios (Articulación de Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe 2014). De todas maneras, se admite que el ODS 5 es fruto de la incidencia histórica de los movimientos en favor de las mujeres.

Los movimientos de mujeres y los feminismos latinoamericanos son verdaderos herederos de Beijing ya que la Plataforma de Acción ha servido para negociar con el Estado y fomentar procesos de rendición de cuentas (Vargas, 2012). En la reunión se afirmó que “esta Plataforma es visionaria”. Estos movimientos recuperan, también, los procesos regionales de conformación de agendas integrales de desarrollo, como los Consensos de Quito (2007) y de Brasilia (2010), fruto de Conferencias

Regionales de la Mujer, por haber avanzado en visibilizar la agenda económica, con altos estándares en la protección de derechos. Además entienden que el Consenso de Montevideo fruto de la Primera Conferencia Regional de Población (2013) es “de vanguardia”, porque entrecruza derechos humanos y desarrollo.

Con estos acervos acumulados, es posible apropiarse de la Agenda 2030. Para ello son necesarios los procesos de reflexión crítica que permitan utilizar los ODS estratégicamente, con base en instancias de veeduría ciudadana y de rendición de cuentas por parte de los Estados. De hecho, los movimientos feministas y de mujeres tienen experiencia en esta dirección. Los Encuentros Feministas Latinoamericanos se inauguraron en 1981 como ámbitos para plantear visiones críticas y alternativas. Con todo, es preciso reconocer que los ODS no van a reemplazar otras agendas, como las derivadas de las Conferencias Regionales de la Mujer, la agenda de la CIPD, ni la Plataforma de Acción de Beijing. En la coyuntura actual de América Latina y el Caribe, vale interrogarse cómo articular alternativas civilizatorias que incluyan los ODS junto con otras agendas de desarrollo y se arme una plataforma con contenido emancipatorio. En términos de una experta en la reunión: “Estamos frente a un desafío civilizatorio y es en esos parámetros que tenemos que ubicarnos”.

La calidad sustantiva del debate en torno a la Agenda 2030 es un paso clave para que los ODS no se reduzcan a planteos simplificados. Ahora bien, los mecanismos nacionales para el avance de las mujeres, a cargo de liderar las políticas de género desde el Estado, tienen capacidades instaladas en pocas de las temáticas de los ODS. Sus fortalezas están en los temas de violencia contra las mujeres y en la promoción de la participación femenina. Como contrapunto, se observan debilidades en materia de autonomía económica de las mujeres y asuntos ambientales, a lo cual se suman muy pocas incursiones en derechos sexuales y reproductivos⁷. Por su parte, más allá de los acervos acumulados y de su creciente jerarquía formal, los “mecanismos son frágiles” y los incentivos para trabajar en forma transversal son escasos y los presupuestos son reducidos.

Las políticas, planes y programas de la región muestran una confusión conceptual en torno a género, igualdad y equidad de género y políticas de género. Varias expertas afirmaron que este es un asunto “delicado” porque lleva a contradicciones en los fundamentos del diseño de las políticas. En ocasiones, adquiere significados transformadores pero en otros encierra concepciones asistencialistas e incluso conservadoras (en este punto también véase Rico 2012).

Finalmente, para abordar el desafío de la Agenda 2030 desde un enfoque que asegure la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres, se señaló que se está operando con categorías de pensamiento del siglo XX y en parámetros que no capturan la realidad actual. Un punto ilustrativo de esta situación es la segmentación de la propia agenda de igualdad de género, tanto por parte del Estado como de las organizaciones sociales, que han trabajado separadamente con las dimensiones de autonomía de las mujeres. A título de ejemplo, los planes de igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y hombres plantean las autonomías en forma aditiva y con pocas interconexiones entre ellas sin tomar en

cuenta cómo las desigualdades y las discriminaciones se refuerzan mutuamente. Como consecuencia, las medidas de acción pública se diseñan en forma sectorial. La interconexión entre las autonomías es un planteo reciente y al menos por ahora se busca ligar la autonomía económica con la superación de la violencia hacia las mujeres, pero existen retos en establecer vínculos.

Los ODS ofrecen una “estructura de oportunidades” para lograr un balance a favor de los derechos de las mujeres y dar discusiones que interconecten los problemas. Las organizaciones y movimientos de mujeres son uno de los actores central –por cierto, no el único – para darle seguimiento al cumplimiento de las metas. Con todo, las agendas de desarrollo no operan en el vacío sino que las coyunturas en que aparecen condicionan, en gran medida, su aplicación. Los ODS aparecen en un momento en que el contexto político y social de la región, por condiciones de fragilidad política y económica, tiene más restricciones para el avance en los derechos de las mujeres. Frente a los problemas de gobernabilidad a los que están sometidos los Estados, existe la potencial amenaza de que la Agenda 2030 y las otras agendas internacionales de desarrollo se conviertan en postulaciones abstractas con valor meramente simbólico.

A efectos de garantizar la aplicación de los ODS, es preciso colocar la mirada en la institucionalidad democrática, en las capacidades estatales para dar impulso al mainstreaming de género y en los mecanismos que habilitan la participación social sostenida. Estos temas ocuparán el resto del documento. Pero antes de enfocarnos en ellos, es necesario presentar algunos aspectos de la coyuntura económica y social a fin de comprender cabalmente las oportunidades y las restricciones para el desarrollo de políticas de género inscriptas en los ODS.

El contexto regional para la aplicación de los ODS

En la última década, la región entró en un momento de cambio social y de inflexión, dejando atrás un ciclo de reformas estructurales con una democracia centralmente electoral. En varios países se experimentaron reconocimientos de derechos, se dio respuesta a planteos interculturales y se expandieron los espacios públicos. En lo político, se consolidaron orientaciones de carácter popular y de reformismo pragmático. Con todo, quedaron cuentas pendientes de igualdad y desarrollo cuya resolución ahora se vuelve más compleja, al entrar a un ciclo de desaceleración del crecimiento económico, con una inserción limitada y poco sostenible en el proceso de globalización.

Según el Informe Regional de Desarrollo Humano del PNUD (2016), Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso, entre los años 2003 y 2013, hubo una significativa reducción de la pobreza. Aproximadamente, unos 72 millones de personas salieron de la pobreza y 94 millones ingresaron a la clase media. La participación laboral femenina aumentó de un 50% a un 66% en esos años⁸. Unos 50 millones de personas se incorporaron al mercado laboral, principalmente en el sector servicios.

Según la CEPAL, en 2016 las economías de la región se contraerán un 0,8%, a lo que se suma la caída de las exportaciones en un 14% en el año 2015⁹. El PNUD (2016) advierte que una importante porción de la población – entre 25 y 30 millones de personas – está en riesgo de recaer en la pobreza y la indigencia. Un 80% de los empleos de la población en riesgo corresponden al sector terciario donde se concentra una elevada proporción de mujeres. La recaída en la pobreza estaría asociada a la ausencia de sistemas de protección social, la carencia de sistemas de cuidado, la falta de acceso a activos físicos y/o financieros y la baja calificación laboral de las personas (PNUD 2016). En el nuevo contexto de desaceleración de la economía, la salida de la pobreza la produciría una combinación de mercados laborales dinámicos con educación de calidad que exceda el nivel primario.

En términos de desigualdades de género, la región sigue presentando brechas importantes incluso luego de una década de crecimiento. Debido a las desigualdades, los países de la región presentan pérdidas en materia de desarrollo humano¹⁰. En vistas de que las relaciones de género son multidimensionales ya que afectan la sociedad y la economía, las instituciones sociales y los hogares, sus efectos se propagan a la totalidad de los ámbitos públicos, privados y comunitarios. En su calidad de agenda integral, los ODS no podrán avanzar sin alcanzar las metas del ODS 5 que, en todo caso, deberían haber sido definidas con una jerarquía especial en la Agenda 2030.

Las mujeres dedican tres veces más tiempo al trabajo no remunerado que los hombres y el cuidado de niños y adultos mayores recae en ellas. A pesar de que el porcentaje de mujeres con nivel educativo terciario supera el de sus pares masculinos, ellas perciben un salario promedio (por hora) un 16,4% menor (PNUD 2016). Hay 30 millones de personas jóvenes (15 a 29 años) que no trabajan ni estudian. En las áreas urbanas, siete de cada diez jóvenes en esta situación son mujeres (UNFPA 2015). La mortalidad materna se redujo en 39% desde 1990, pero la región no logró el ODM de reducirla en un 75% para 2015. Luego de África, América Latina y el Caribe es el continente con el porcentaje de embarazo adolescente más elevado y 65 de cada 1.000 nacimientos son de mujeres entre 15 y 19 años (UNFPA 2015).

Estos indicadores revelan que las desigualdades de género en la región son resistentes al cambio y se vinculan estrechamente con otros procesos generadores de discriminación. Los modelos de intervención económica de la región no lograron resolver estas desigualdades y a esto se suman Estados con déficit en las capacidades, más la falta de un compromiso real con la igualdad de género. En función de esta coyuntura, se argumentó que “estamos levantando a cada rato la piedra del abismo”.

Por ende, el crecimiento económico es necesario pero insuficiente a fin de garantizar aspectos fundamentales de la autonomía de las mujeres. Los mecanismos de inclusión social de la década pasada no lograrán atender a las poblaciones más vulnerables en los nuevos escenarios. Esto se debe a la existencia de techos laborales y fiscales, a las debilidades en las capacidades estatales y a las dinámicas de discriminación que excluyen a las personas de los

circuitos de bienestar (PNUD 2016). De hecho, el mencionado informe muestra que indicadores relevantes como desigualdad, embarazo adolescente y tasa de homicidios están muy por encima de los valores que se esperarían de la región, dado su nivel de renta.

A propósito de este impasse, las políticas de cuidado aparecieron como una salida privilegiada, por cierto, en la medida en que incorpore un enfoque de género y no reproduzcan el reduccionismo maternalista en la gestión. Estas políticas son consideradas esenciales para atender la situación de las mujeres de los quintiles más bajos. Pero deben acompañarse de una infraestructura satisfactoria a fin de impedir la recaída en la pobreza y fomentar la salida de la misma. Un sistema de cuidados libera de tiempo a las mujeres para que se dediquen a capacitarse e insertarse laboralmente. La mercantilización de estos servicios (en particular el de cuidado infantil) sin el compromiso del Estado restringe las oportunidades de vida de las mujeres en situaciones de mayor vulnerabilidad. Con excepciones de algunos países (Costa Rica y Uruguay), la política de cuidado como parte esencial de la canasta del bienestar no está en la agenda pública, a pesar de constituir la meta tres del ODS 5.

Ahora bien, las políticas de cuidado son necesarias pero, por sí mismas, serían insuficientes para garantizar condiciones de igualdad. Por un lado, a fin de no perder los logros de inclusión social de la década pasada, el PNUD (2016) señala la necesidad de combinar cuatro políticas: políticas de cuidado, políticas de protección social, políticas de acceso a activos físicos y financieros y políticas de calificación laboral. Con todo, a fin de lograr niveles mínimos de inclusión social, el Informe sugiere complementar estas políticas con otras tres: políticas anti discriminación, políticas de reconocimiento de nuevos derechos (derechos colectivos a tierra y territorio, autogobierno y justicia consuetudinaria) y políticas de acción afirmativa (incluyendo la paridad en la representación de las instituciones). De estas consideraciones, es posible argumentar que únicamente un conjunto diverso de políticas distributivas acompañadas de políticas de reconocimiento sería la arquitectura política necesaria para cumplir con los requisitos de una agenda integral como la contenida los ODS.

Esto trae varias derivaciones en términos del diseño de políticas públicas y de su combinación en circuitos virtuosos –que se retomará en la última sección de este documento. En primer término, la pobreza se vincula con el acceso a los mercados y al ingreso pero también con otras formas de exclusión que son persistentes en la región. Esto afecta a las mujeres y también a las poblaciones afro e indígenas. En segundo lugar, para evitar la recaída de la pobreza es preciso contar con políticas intersectoriales, territoriales y que se mantengan a lo largo del ciclo de vida de las personas. En tercer lugar, existen varios desafíos para las políticas fiscales ya que es fundamental el rediseño progresivo de los sistemas impositivos. En efecto, en varios países de la región, el sistema fiscal es una de las fuentes de generación de desigualdad de ingresos, promueve desigualdad social y empobrecimiento y actúa como un incentivo a la informalidad, en especial

entre las poblaciones más pobres. En cuarto lugar, las políticas deben responder al principio del derecho universal en protección social. El Informe destaca la importancia de la universalidad de este sistema para la región dados los diversos riesgos, el cual hoy está sumamente segmentado por tipo de empleo y nivel de ingresos.

REFERENCIAS

3. La producción de documentos de posición a partir de estas Conferencias ha sido prolífica e incluye: el Plan de Acción Regional de La Habana (1977), el Programa de Acción Regional de Mar del Plata (1994), el Consenso de Santiago (1997), el Consenso de Lima (2000), el Consenso de México, D.F. (2004), el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010), el Consenso de Santo Domingo (2013), las resoluciones de las Mesas Directivas y las Declaraciones de la sociedad civil (CEPAL 2016). Estos documentos están disponibles en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40333-40-anos-agenda-regional-genero>.
4. Estos son los ODS 1, 2, 33, 4, 6, 8, 10, 13, 16 y 17.
5. Las articulaciones de la sociedad civil en la región tienen posiciones críticas respecto de los modelos de desarrollo imperantes y desde los 2000 vienen colocando otros debates. Bajo la consigna "Otro mundo es posible", estos procesos se iniciaron en el Foro Social Mundial y continuaron con el Foro Social Américas y las Cumbres de los Pueblos, ese último un fenómeno latinoamericano. En estos espacios se debatieron agendas de transformación social y se propugnó una "globalización diferente" a la del capitalismo financiero (Valdivieso 2009).
6. Por más información puede verse el link: <http://meteteconlasmetas.org/> (Accedido julio de 2016).
7. Estos últimos temas están en manos de los Ministerios de Salud de la región que por su objetivo adoptan enfoques más sanitarios que centrados en derechos humanos.
8. Entre 2003 y 2013, la población urbana aumentó en 10 puntos porcentuales y pasó de un 70% a un 80% del total.
9. <http://www.cepal.org/es>. (Accedido julio 2016).
10. De hecho, utilizando el indicador IDG (Índice de Desarrollo de Género), los países con mayores índices de desarrollo humano medidos como IDH de la región pierden posiciones.

3. LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA PARA LAS POLÍTICAS DE GÉNERO

La institucionalidad democrática es un ingrediente fundamental para las políticas de género y las agendas de desarrollo incluyendo la Agenda 2030. Esta institucionalidad implica la articulación de normas, la provisión de garantías y la generación de reglas que afirmen derechos. Por estas razones, se trata de una institucionalidad plural, conflictiva y abierta. Ahora bien, la región enfrenta “peligrosidades profundas” que amenazan lo conquistado y ponen el riesgo logros institucionalizados. Los gobiernos más conservadores cancelan o desfinancian los institutos de la mujer y los programas de salud sexual y reproductiva. Otros países han revertido las posibilidades de despenalización del aborto por causales terapéuticas. En la agenda de género, el hecho de no lograr avances es, en sí mismo, un retroceso, debido a la velocidad con que se reproducen las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres.

Una característica latinoamericana es el hecho de que la institucionalidad democrática tiene un significado político pero también una clara connotación económica y social (PNUD 2014). En la región, la democracia está íntimamente asociada a una sociedad con mayor justicia social y económica, por lo que el ejercicio de las libertades políticas fundamentales se entiende como un punto de partida para un mayor bienestar social general. Con todo, no habría que desconocer los “fascismos sociales” que se expresan hoy en varios países y que son verdaderas manifestaciones de intolerancia y discriminación.

Es en este contexto que el concepto de “democracia de ciudadanía” (PNUD 2012 y 2014) adquiere relevancia analítica y utilidad para las estrategias de política pública. Esta noción supone que la democracia está constituida a partir de interacciones entre ciudadanos y ciudadanas y representantes políticos, de tal forma que los derechos civiles, políticos, sociales y económicos se expanden y especifican según las necesidades de las poblaciones. Por cierto, la “democracia de ciudadanía” encierra dos desafíos: por un lado, el reto de consolidar instituciones de representación política verdaderamente democráticas y, por otro, el contar con una ciudadanía empoderada y organizada.

En algunos países de América Latina y el Caribe, la institucionalidad democrática está amenazada puesto que se observan prácticas que atentan contra las libertades fundamentales de las personas. En la reunión se mencionó la persecución a defensoras de derechos humanos en Centroamérica, el asesinato de Berta Cáceres en Honduras, el impeachment a Dilma Rouseff en Brasil, así como la situación de Paraguay y el golpe de Estado en Honduras. Bareiro y Soto (2016) hablan de un “retroceso democrático” que agrava las desigualdades de género. A esto se suman fenómenos que socavan la pluralidad, el conflicto y la apertura que requiere la de-

mocracia, como una laicidad sin valor sustantivo o real en la conducta de políticos y funcionarios, una “arraigada cultura de la impunidad”, y cierta inoperancia de sistemas de protección de derechos incluyendo el propio Poder Judicial (Amnistía Internacional 2016: 28). Esto es problemático puesto que las políticas de género en el contexto de los ODS requieren de una institucionalidad amplia y abierta y que pueda rendir cuentas de tal forma de controlar los intereses de grupos económico poderosos.

Incluso entre los Estados con características formales garantizadas, la institucionalidad democrática no necesariamente descansa en los principios de democracia participativa ni de inclusión social. Los países tienen una institucionalidad cerrada, de difícil acceso, con escasa transparencia y procesos de rendición de cuentas que se reducen a circuitos formales. De hecho, en la reunión se mencionó la existencia de “síntomas peligrosos” en la realidad de América Latina que socavan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos humanos. A título ilustrativo, el Poder Legislativo, considerado más abierto a la ciudadanía que el Ejecutivo, tiene niveles muy bajos de transparencia según lo mide la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2014)¹¹.

En suma, no se ha consolidado un “Estado democrático afirmativo” o “Estado democrático de derechos”, lo cual facilitaría la implementación de políticas de igualdad de género. En términos de O’Donnell (2007), el “Estado democrático de derechos” es “un Estado consistente con la democracia, es un Estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia” (O’Donnell 2007: 27). En otras palabras, el Estado compatible con la democracia es aquel que sustenta las libertades políticas y las garantías de la democracia política, los derechos civiles y un sistema de responsabilidad social y de accountability para la protección de bienes públicos. Para Fung y Wright (2001) el “Estado democrático afirmativo” es tal en la medida en que garantice la justicia social igualitaria, la libertad individual en conjunción con el control popular de las decisiones colectivas, y la realización de los proyectos personales junto con el fortalecimiento de lazos solidarios comunitarios.

Un aspecto fundamental para un “Estado democrático de derechos” y un factor favorable para la implementación de políticas de género en el contexto de los ODS, es el significativo avance regional en materia de normativa de derechos humanos de mujeres. Como región, América Latina fue la que ratificó con mayor celeridad la CEDAW y, en términos de legislación, en la última década, hay un progreso generalizado en la remoción de la discriminación formal y en la sanción de leyes para la prevención de la violencia contra las mujeres desde un enfoque multidimensional (CEPAL 2015)¹². Además, la región fue pionera en contar con una convención propia, la Convención Belén do Pará, para abordar la violencia contra las mujeres, un aspecto que se destacó en la reunión.

Por cierto, no debería incurrirse en una extrema confianza con las normativas logradas. En la reunión se expresaron varias preocupaciones respecto de los magros resultados en la erradicación de la violencia contra las mujeres y los feminicidios en particular. Entre múltiples factores, se concordó en que leyes clave de la agenda de mujeres no encuentran un correlato en políticas públicas efectivas. A ello se suman constituciones cuyos enunciados son igualitarios pero que plantean aspiraciones generales y no derechos plausibles de hacerse operativos. Además, persisten vacíos legales en áreas relevantes como los derechos sexuales y reproductivos.

Con todo, existen compromisos que los Estados han asumido para dar cumplimiento a los derechos humanos incluyendo los de mujeres. Estos compromisos implican la participación de colectivos sociales mediante informes sombra en el caso de CEDAW así como revisiones críticas acerca de lo actuado, en el caso del Examen Periódico Universal (EPU) por ejemplo. El “maridaje” entre la agenda de igualdad de género y de derechos humanos se traduce en la presencia de las organizaciones y movimientos de mujeres en las instancias internacionales de seguimiento a los compromisos.

Recapitulando, la actual institucionalidad democrática de la región tiene límites para la implementación de políticas transformadoras de las relaciones de género vis-a-vis las metas de los ODS. Con miras a la implementación de la Agenda 2030, un primero desafío es profundizar en la calidad democrática de los Estados, tanto en sus aspectos formales como sustantivos. Esto supone profundizar los procesos de rendición de cuentas, fortalecer instancias multiactorales para la definición de problemas de política pública, promover la veeduría ciudadana en áreas cruciales de la política pública y garantizar las libertades fundamentales incluyendo el derecho a la movilización social.

REFERENCIAS

11. Estas son normas respecto de la transparencia legislativa; difusión pública de la labor del Congreso; información pública disponible sobre el presupuesto y uso de recurso del Congreso y existencia de controles y existencia de mecanismos de participación, atención ciudadana y rendición de cuentas (Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa 2014).
12. A título ilustrativo, por ejemplo, entre 2007 and 2013, diez países de la región aprobaron este tipo de ley integral. La primera de su tipo se sancionó en 2007 en México y Venezuela (CEPAL 2015) y luego otros países siguieron el ejemplo Colombia y Guatemala (2008), Argentina y Costa Rica en 2009, El Salvador en 2010, Nicaragua en 2012, y Bolivia y la República Dominicana en 2013. En algunos países estas leyes introducen la figura de feminicidio. En 13 países esta forma extrema de violencia contra la mujer aparece contemplada en leyes comprensivas o en modificaciones a los códigos penales (Rodríguez Gustá y Madera 2015).

4. LAS CAPACIDADES ESTATALES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO

“Es cambiar la ruedas con el auto andando”.

El Estado es un medio que ofrece un marco ordenador de la sociedad con potencial de organizarla en torno a principios colectivos de acción. Comúnmente, se confunde el Estado con el aparato estatal y se pierde de vista que este es, también, un conjunto de reglas y normas para la vida social. Por ello el Estado tiene un papel protagónico en la distribución de recursos, en las oportunidades de reconocimiento y en el logro del bien común. En esta calidad, sigue siendo un actor central en los juegos de poder y de conflicto y es el referente primordial de las demandas sociales en la región (PNUD 2012). Con todo, existe una paradoja: el Estado es un actor central pero su capacidad para gestionar conflictos de poder con un sentido democrático y en función de un desarrollo con justicia social es limitada. Estas capacidades varían según países y las generalizaciones son dificultosas, aunque existe un reto común que refiere a cómo procesar los conflictos ante demandas crecientemente diferenciadas de colectivos sociales con identidades y necesidades propias. Además, para el feminismo, el Estado es central en tanto define criterios de elegibilidad, confiere derechos y brinda formas de asistencia que afectan diferencialmente los proyectos de vida de mujeres y hombres. Por tanto, las fortalezas y debilidades del Estado incidirán en forma directa en las políticas de género y en el cumplimiento de los ODS.

El desarrollo de capacidades del Estado es un viejo tema de agenda en la región y la coordinación estatal, la existencia de capacidades técnicas y la eficacia y eficiencia de los modelos de gestión son debates de larga data (Oszlak 2007). Cabe reconocer las profundas diferencias regionales en el grado de consolidación de capacidades así como inercias vinculadas con herencias del Estado que socavan sus bases democráticas (como el colonialismo, el patrimonialismo y el terrorismo de Estado entre otras). Por ejemplo, en la reunión se mencionó que la realidad de Centroamérica puede ser vista como de “disolución del Estado, no se lo ve y se está en orfandad”. Si tomamos variables fundamentales como el tamaño del Estado, su organización política (federal versus unitaria) y los regímenes políticos que los rigen (presidencialismo versus parlamentarismo), hay diferencias por lo que las dimensiones consideradas a continuación son un resumen panorámico de una realidad que también tiene sus particularidades.

Desafíos para la coordinación sistémica

De acuerdo con la Plataforma de Acción de Beijing (1995), el mainstreaming de la igualdad de género es una de las estrategias principales que los Estados deben adoptar a fin de garantizar la igualdad entre mujeres y varones (Moser y Moser 2005). Para cada una de las áreas críticas identificadas en la Plataforma, como pobreza, educación, salud, violencia, entre otras, se sugiere una estrategia “activa y visible de incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, de modo que antes de que se adopten las decisiones se analicen sus efectos para la mujer y el hombre, respectivamente” (Art.189, énfasis propio). La Plataforma afirma, además, la relevancia de los “mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer” en el Estado. Así las cosas, el mainstreaming de la igualdad de género implica transformar al Estado, a los hacedores de las políticas y los operadores y a las propias políticas públicas. En este esfuerzo se hace imperioso contar con mecanismos para el adelanto de las mujeres, fortalecidos en su calidad de rectoría.

Indudablemente, el mainstreaming de género es una estrategia ambiciosa y respondió a una propuesta feminista de emplear al Estado a favor de la igualdad con una visión sistémica. Esta estrategia propone un conjunto de cambios en niveles múltiples de la acción pública, en las estructuras y funciones, en las mentalidades y las culturas institucionales, y en los saberes e instrumentos de gestión.

A efectos de sostener una acción coordinada y sistémica como conlleva el mainstreaming, la funcionalidad de la estructura del Estado es un requisito esencial y es allí donde se observan múltiples obstáculos: “Era un ambición tremenda con una serie de supuestos que no están presentes en todos los países y especialmente en países de América Latina”. De hecho, la estrategia del mainstreaming de género presenta su mayor éxito en “democracias muy consolidadas donde el consenso sobre la igualdad, el género, los derechos humanos, todo eso es bastante robusto”. Los estudios de mainstreaming de género en Europa muestran que los países nórdicos son quienes más han logrado implantar esta estrategia.

En términos generales, respecto de las capacidades de coordinación del Estado, existen distintas experiencias según los países. Algunos cuentan con figuras específicas para ello (como las Jefaturas de Gabinete) y otros constituyen gabinetes interministeriales y comisiones multisectoriales de alto nivel. A pesar de estos esfuerzos, algunos de ellos institucionalizados y otros más puntuales, la coordinación intra estatal tiene un escaso funcionamiento operativo. Se habló de introducir “centros de gobierno” para garantizar la coordinación de alto nivel gubernamental según el criterio OCDE. Actualmente, los incentivos están formulados bajo una lógica casi exclusivamente sectorial, lo cual promueve el enfoque de género al interior de los ministerios, pero sin vincular las acciones con el resto del aparato del Estado. Sin estos vasos comunicantes, esta lógica sectorial se vuelve en una limitante estructural para un enfoque de mainstreaming y para agendas con pretensión holística como la encarnada en los ODS que requieren interrelación entre las tareas del Estado.

Racionalidad formal versus racionalidad sustantiva

Pero además el mainstreaming se contradice con una arquitectura estatal que descansa en una lógica de racionalidad formal (de ajuste medios – fines en aras de objetivos universales abstractos) que simplifica la complejidad de los problemas sociales. En esta simplificación, se desatienden y se vuelven invisibles las necesidades específicas de poblaciones particulares¹⁴. A esto se suma una estructura estatal excesivamente diferenciada que produce una fragmentación en el tratamiento de los problemas sociales y hace perder de vista las políticas más generales impulsadas por el Estado. Esta diferenciación dificulta, además, las políticas de mainstreaming, así como toda política integral y con enfoque de derechos humanos en general (González 2002). Además, limita la incorporación de enfoques interseccionales bajo los cuales las políticas de género atienden, de forma simultánea, vulneraciones de derechos surgidas de los múltiples sistemas de opresión que operan sobre las mujeres, como raza y etnia, clase, y orientación sexual e identidad de género. La acción pública en lugar de tener una dirección compartida se fragmenta en micro acciones que producen fugas de coordinación.

Rectoría de los mecanismos para el avance de las mujeres

El desarrollo del mainstreaming de igualdad de género en las políticas públicas requiere de mecanismos para el avance de las mujeres con rectorías consolidadas. Estos deben articular, coordinar y promover la adopción del enfoque de la igualdad de género en el resto del Estado. Pero, en gran medida, el diseño y la ejecución de las políticas de género quedarán por fuera de los mecanismos, ateniéndonos a la propia definición del mainstreaming. A efectos de dar mayor poder en su atribución de rectoría y dialogar con otros pares ministeriales, una estrategia priorizada por las feministas en la región ha sido la de jerarquizar los mecanismos y apuntar a que se les confiera rango ministerial. Ahora bien, incluso habiendo ganado una jerarquía adecuada, los mecanismos para el avance de las mujeres muchas veces tienen un mero cambio de nombre y no cuentan ni con presupuesto ni recursos humanos acordes con un rango ministerial.

Varios sectores del Estado cuentan con sus propias estructuras para atender temas de igualdad de género, al punto que Guzmán habla de “entramado” (Guzmán 2001). A título ilustrativo y sin afán de ser exhaustivos respecto del conjunto de experiencias presentadas en la reunión, se expusieron casos exitosos de este entramado, como el del Ministerio del Interior del Uruguay y en el trabajo con las PYMES en la República Dominicana, entre otros. Otros ejemplos interesantes son las políticas subnacionales de género (como en Montevideo y Rosario). Una mirada cercana a estas experiencias muestra que, en varias de ellas, su desarrollo es atribuible a sus propias áreas de género más que el fruto de la estrategia articulada y sostenida proveniente del mecanismo nacional.

Esto pone una interesante reflexión. Siguiendo a Fernós (2010), los mecanismos auxiliares de género o de segunda generación, es decir, aquellas estructuras a

favor de la igualdad presentes en diferentes ministerios y niveles subnacionales de gobierno, tienen desarrollos propios y no necesariamente obedecen a una lógica de mainstreaming encabezada por el mecanismo nacional en tanto cuerpo rector. Este entramado más amplio no es necesariamente una red de puntos focales y, en ocasiones, tampoco comparten instancias de articulación de ideas y estrategias que produzcan políticas de género sinérgicas. De hecho, estas estructuras responden y reportan a sus propios sectores por sus acciones. Esta proliferación de estructuras de género en el resto del Estado es un punto sumamente favorable para la acción sistémica que requiere el mainstreaming y los ODS pero demanda un mayor ordenamiento lógico y funcional, así como una recuperación más clara del sentido de la rectoría de los mecanismos nacionales.

En gran medida, las políticas de género no escapan a la autonomía disfuncional de la estructura estatal, presentes por ejemplo en las políticas públicas sociales. Asimismo, como fruto de esta autonomía disfuncional, muchos instrumentos de gestión del mainstreaming de género, inicialmente innovadores y desafiantes, terminan siendo adoptados en forma mecánica frente a la escasa capacidad de coordinación sustantiva del Estado. Como se mencionó en la reunión: “cada organismo se dispara por la suya, se dedica a hacer servicios y no tenemos claro a que política estamos atendiendo y más bien muchas de estas fuerzas son centrífugas”. En el mainstreaming esto coloca un reto adicional: “hay una diversidad de visiones entre las mismas agencias del Estado convocadas. Las discusiones hacen difícil la unidad de acción y la coherencia de la acción, la racionalidad”.

En los hechos, las instancias fácticas de coordinación ocurren en los momentos de elaboración del presupuesto público y las rendiciones de cuentas. Es llamativo, entonces, la escasa presencia de los Ministerios de Economía o Hacienda en los esfuerzos de mainstreaming. Dada la relevancia para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas de estos ministerios, es fundamental iniciar un diálogo que permita la presencia de grupos de trabajo capaces de abordar los asuntos macroeconómicos, tributarios y fiscales desde un ángulo de igualdad de género. Hoy por hoy, estos ministerios son los actores privilegiados de la acción estatal y son la “corriente principal” de las políticas públicas.

Burocracias

Las teorías feministas del Estado ofrecen elementos para organizar algunas dimensiones del debate de la reunión referidas a las burocracias. Varios comentarios señalaron las dificultades en convencer al personal técnico y profesional de las burocracias de la relevancia de la perspectiva de género y de remover sesgos discriminatorios respecto de poblaciones específicas. Otros comentarios pusieron recurrente énfasis en la necesidad de cambiar la cultura organizacional y las subjetividades sociales que se promueven desde las políticas públicas. A propósito, las teorías feministas muestran que el Estado es una arena privilegiada en la se construyen y negocian sentidos respecto de relación entre los hogares, el mercado

y las políticas públicas. En estas negociaciones, las creencias acerca de los papeles culturalmente asignados a hombres y mujeres son constitutivas de las estructuras de acción de la burocracia y de las orientaciones de las políticas públicas (Adams y Padamsee 2001). Así las cosas, el Estado debe concebirse como un conjunto de relaciones sociales en las que circulan ideas acerca de la sociedad, el poder y valor relativo de mujeres y hombres, y no solamente como un aparato que brinda servicios. Esto hace doblemente necesario el planteo del Estado como objeto del cambio cultural y, partir de esto, como catalizador de una transformación cultural más amplia.

En la medida en que los sentidos de las políticas públicas se expresan en interacciones concretas en contextos específicos y no se restringen únicamente a los mensajes en los textos normativos, un aporte de las teorías feministas es el énfasis puesto en el carácter de actor de las burocracias (Haney 1996). Las burocracias influyen en las orientaciones abstractas de las acciones de política al materializarlas en la implementación por lo que inciden en las intervenciones públicas (Korteweg 2006). Es decir, los nombres propios, las personalidades específicas y las trayectorias singulares de los actores del Estado son fundamentales en la instrumentación de políticas y limitan o expanden la acción política.

Este asunto se abordó en la reunión como un desafío simultáneo: por un lado, implementar políticas transformadoras y, por otro, modificar las bases culturales (y no solamente organizacionales) del Estado, al transformar qué piensan y creen sus burocracias. El horizonte es lograr un Estado “más ancho” y capaz de admitir como sujetos de pleno derecho a diversos sectores sociales con demandas e identidades propias sin someterlos a maltrato, violencia o revictimización¹⁵. Por tanto, un tema puesto en debate fue el poder contar con protocolos de actuación comprensibles para las burocracias.

Por cierto, una forma de lograr transformaciones culturales mediante un mayor número de mujeres en los cargos de decisión y las cuotas y la paridad son estrategias para ello. En este punto la región tiene fortalezas y los logros de la política de presencia son emblemáticos. De todos modos, la presencia cuantitativa de mujeres no garantiza que estas tengan una agenda de transformación cultural de las relaciones de género. Una política que fomente la presencia de mujeres debe acompañarse de una propuesta de cambio respecto del trabajo de las burocracias y de su lenguaje, de modo de abrirse a una mayor participación de la ciudadanía. Esto último lo reconoce el Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo (CLAD) como “democratización de la Administración Pública” en su Guía Referencial de Competencias Laborales en el Sector Público de 2016.

Un aspecto crucial está vinculado con la inversión en las burocracias y su capacitación constante (y no episódica) en la comprensión general y específica de los temas de género. En aquellos Estados donde la rotación de empleados públicos es común, se comienza desde cero con cada nueva gestión. Los operadores de justicia, la Policía, los funcionarios/as involucrados con las políticas sociales y los servicios básicos universales deben ser receptores privilegiados de la sensibilización y capacitación en género e incluso deben ser evaluados y compensados por el correcto uso del enfoque de género en su tarea.

La aplicación del enfoque de igualdad de género a áreas de gestión muy diversas no es un ejercicio inmediato. Una experiencia de país presentada en la reunión mostró el proceso de la incorporación del enfoque de género en el trabajo con las PYMES entre operadores públicos y los retos que enfrentaron para aterrizar el enfoque. Esto muestra que a la hora de la “operatividad”, a veces los equipos técnicos no cuentan con herramientas adecuadas o bien no están informados de las herramientas existentes y que han sido validadas.

El planteo respecto de la escasa valoración estratégica de las destrezas y los saberes acumulados por parte de las burocracias fue mencionado como otro nudo problemático para la implementación de políticas de género en el marco de los ODS. Al respecto, se admitió que más allá de la valoración discursiva del “talento humano”, las inversiones en capacitación y la organización de carreras que promuevan aprendizajes es un pendiente.

La superación de las “múltiples ventanillas”¹⁶

Una de las características de la sectorialización de las políticas públicas y de la fragmentación de las burocracias es la existencia de “múltiples ventanillas” que se superponen para atender los problemas sociales y que afectan, particularmente, a las poblaciones más pobres. Las estructuras administrativas tradicionales tienen dificultades para atender problemas cuya resolución implicaría circuitos de política.

A efectos de superar esta deficiencia, el Informe de Desarrollo Humano (PNUD 2016) propone la incorporación de cuatro elementos clave para el diseño de las políticas públicas. En primer lugar, es preciso contar con una mayor articulación intersectorial que permitan elaborar presupuestos conjuntos y examinar impactos “cruzados” de las políticas. En segundo lugar, las políticas públicas deberían tener una mayor articulación territorial vertical, facilitando así la coordinación interjurisdiccional donde se complementen las fortalezas y los recursos de los diferentes niveles de gobierno. En tercer lugar, dada las necesidades específicas de las niñas, las mujeres adolescentes y jóvenes y las mujeres mayores, es preciso tomar en cuenta políticas apropiadas a las diferentes etapas de vida¹⁷.

La fiscalización legislativa

En la reunión se mencionó la potencialidad del Poder Legislativo como un aliado para las políticas de género. Este poder del Estado dispone de abundantes estructuras en materia de derechos humanos de mujeres (comisiones de género, bancadas femeninas, unidades técnicas de género), las cuales han impulsado normativas relevantes. Esta institucionalidad, además, ha experimentado una expansión muy significativa en los últimos años, especialmente en el último quinquenio al crearse nuevas comisiones para atender asuntos de género, renovarse otras, organizarse grupos parlamentarios de mujeres. En vistas de las tres atribuciones del Poder Legislativo— representación, legislación y fiscalización — el hecho de contar con esta institucionalidad de género es una ventaja específica que tienen los países de la región.

En primer lugar, las diferentes estructuras son un punto de entrada para las actividades de abogacía de los movimientos de mujeres y feministas. Varias acciones de abogacía de los movimientos de mujeres están orientadas al Poder Legislativo y estos, así, se constituyen en instancias de decisión que también legitiman las demandas de las organizaciones de mujeres y dirimen conflictos. De hecho, las interlocuciones entre legisladoras y movimientos sociales son una fuente de información y seguimiento para las representantes electas. Para los movimientos de mujeres, las legisladoras son un potencial canal de diálogo, en especial cuando están cerradas otras instancias del Estado.

Un aspecto mencionado fue la fiscalización que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo en la implementación de las políticas pública y la rendición de cuentas. En tanto caja de resonancia de la ciudadanía, el Legislativo tiene “un rol que no podemos desatender en las estrategias de transversalización de género porque es un elemento de fuerza”. En particular, el Poder Legislativo tiene la potestad de fiscalizar acciones del Poder Ejecutivo y también del Poder Judicial, lo cual le da un abanico de posibilidades en principio muy amplio. Dado que muchas políticas de género presentan sus cuellos de botella tanto en la implementación como en las instancias de aplicación de la justicia, la fiscalización pasa a ser fundamental en el logro de los objetivos de igualdad de género efectivos y en la reducción de las brechas entre la normativa y las políticas.

En síntesis, las participantes de la reunión debatieron acerca del modelo de Estado colocando el énfasis tanto en la estructura organizativa como en los procesos de vinculación y coordinación al interior del aparato estatal. Fue también relevante la reflexión respecto de las operadoras/es de las políticas de género y las políticas pública en general. De hecho, se valoró que los actores burocráticos pueden erigirse en vehículos para institucionalizar y proteger los cambios frente a coyunturas desfavorables. Se reconoció el imperativo de trabajar con articulaciones estatales más sofisticadas y comenzar a interrelacionar sectores fundamentales como la salud, la educación y la cultura.

REFERENCIAS

14. Las acciones afirmativas son correctivos a esta racionalidad asentada sobre principios formales y abstractos pero si bien son necesarias no son suficientes.

15. O'Donnell habla de “Estado angosto” cuando este se resiste a admitir como sujetos de pleno derechos a sectores sociales subordinados y esto muestra una escasa capacidad de democratizar sociedades afectadas por largas y pesadas historias de desigualdad social (2007: 37).

16. Esta sección se basa en PNUD (2016).

17. El Informe habla de participación ciudadana pero este punto se aborda con un énfasis especial en este documento en la sección correspondiente..

5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

“La agenda de igualdad la sustenta el movimiento de mujeres porque cada vez que llega una camada de autoridades hay que volverlas a capacitar y volverles a enseñar. Por eso es tan importante fortalecer al movimiento de mujeres y sus liderazgos políticos, técnicos y comunicacionales. A esta agenda la sustentamos nosotras, el movimiento de mujeres”.

La Plataforma de Acción de Beijing estableció como un pilar fundamental para el mainstreaming de la igualdad de género la participación social y el empoderamiento de las mujeres, un proceso que los Estados deberían alentar y fortalecer. En términos generales, la participación ciudadana es parte de la capacidad transformadora de la política democrática.

En América Latina y el Caribe, la participación ciudadana está caracterizada por la articulación de demandas dirigidas hacia los poderes del Estado. Sin desconocer el papel de los partidos políticos en tanto ingrediente fundamental para la democracia, la participación de la ciudadanía en los procesos de decisiones de políticas públicas es un medio eficaz para garantizar un acceso universal a los bienes públicos. De hecho, muchos conflictos en la región escalan por la ausencia de marcos institucionales consolidados que ofrezcan plataformas de diálogo y negociación (PNUD 2012). Por ello la expansión de la ciudadanía requiere múltiples procesos de participación vis-a-vis la consolidación de instituciones públicas transparentes, inclusivas y eficaces.

Las bases de la participación social

En las políticas de género, los procesos de representación social -- quién representa a quién con qué agenda -- son fundamentales para definir su contenido y alcance. La premisa de que las personas deben participar en las decisiones que afectan sus proyectos de vida refiere a formas de participación directa y no a expresiones mediadas por delegados y representantes. En este asunto, el pensamiento respecto de las políticas de género introduce algunas consideraciones.

En primer término, un requisito para una participación democrática es la expresión de múltiples voces, muchas de ellas subalternas y de escasa presencia en los ámbitos institucionalizados de la representación política. A efectos de lograr una representación social amplia y heterogénea, la participación ciudadana debe ser un proceso sostenido y adoptar diferentes modalidades (participación en los ámbitos territoriales, en los lugares de trabajo, en las instituciones comunitarias, entre otras

posibilidades). Así concebida, la participación social es un proceso que permite la construcción de asuntos colectivos y, por ende, es un ingrediente fundamental en la definición de la desigualdad de género como un problema público para la agenda institucional.

En segundo término, la participación ciudadana en la gestión pública no es un proceso de participación de individuos atomizados. Es un proceso que incorpora colectivos sociales con saberes acumulados fruto de procesos previos de agregación de intereses y definición de necesidades. En consecuencia, las recomendaciones normativas respecto de las políticas de género transformadoras apuntan a la consolidación de mecanismos de participación social que generen condiciones para la conformación de colectivos capaces de plantear demandas democratizadoras. Estos procesos imprimen contenido político al debate público: “el soporte siguen siendo las organizaciones de mujeres y las organizaciones y movimientos sociales que están articulando un debate público para esa transformación estatal”.

En tercer término, a fin de que las expresiones participativas tengan efectos en las políticas, estas deben acompañarse de niveles de decisión efectiva para la resolución de problemas y no solamente de espacios simbólicos para manifestar la voz¹⁸. Por ello la implementación de políticas de género en el contexto de los ODS implica un proceso de debate político acompañado de “pactos de acción” que se asuman en consecuencia. Como resumió una experta: “Estamos un poco hartas de las consultas, queremos decidir”.

La región es rica en movilización social, en procesos de presupuesto participativo y en la promoción de mecanismos de democracia directa. Estos procesos complementan – y no sustituyen – las formas de participación más institucionalizadas (PNUD 2014). Históricamente, los movimientos de mujeres han sido eficaces por sus conquistas en materia normativa, por la institucionalidad lograda y por las transformaciones en las subjetividades sociales. Una experta comentó que uno “de los pasos de la estrategia feminista” ha sido la de “la ciudadanía peleando derechos, ejerciendo obligaciones, haciendo propuestas, investigando, monitoreando, articulándose”.

Así las cosas, los movimientos de mujeres y feministas tienen una trayectoria privilegiada para incidir en la Agenda 2030. Los colectivos de mujeres participan de mesas de trabajo multiactoral, de debates y diálogos con el Estado y con actores sociales diversos. Más allá de que hoy se señale cierta pérdida de vigor de estas instancias, son puntos de apoyo para la acción política.

Políticas públicas constructivistas

Como fruto de estos procesos participativos, se habló de las políticas públicas de género como “proceso de participación social”. La agenda pública se concibe como un espacio de construcción de consensos para una vida en común y esto implica una ampliación de actores en la construcción de una agenda de igualdad de género. Las políticas públicas son procesos de decisión en los que interviene el Estado y

múltiples actores y esto hace que lo público ya no sea equivalente a lo estatal. La complejidad del mundo actual demanda la presencia de múltiples actores con diferentes saberes e intereses, tales como las organizaciones y los movimientos sociales, los sindicatos, los propios partidos políticos, los grupos comunitarios; ya sea por razones técnicas o debido a la necesidad de resolver democráticamente las diferencias.

Así concebidas, las políticas públicas de género serían un ejemplo emblemático de “política constructivista” ya que se parte de la pluralidad sociocultural de la sociedad y de las desigualdades estructurales, y se hacen explícitas ciertas reglas para arribar a acuerdos comunes reconociendo que el proceso es conflictivo (PNUD 2012).

Recuadro 2. La política constructivista.

“La política constructivista se basa en un sistema de expectativas y de reconocimientos recíprocos entre los diversos actores, respeta las diferencias, pero también permite construir nuevas identidades y opciones. La política y los actores sociales se hacen y rechacen de forma constante en el conflicto, y este se alimenta de relaciones desiguales de poder, reales e históricas. El conflicto no es sinónimo de guerra; es más bien el orden conflictivo de la interculturalidad y de la diversidad consustancial a la democracia. En ese sentido, la política se hace cargo de la elaboración de la pluralidad” (PNUD 2012: 12).

En términos de contenido, una política verdaderamente participativa implica negociar con un “discurso liberador” a fin de colocar al Estado en un lugar de garante del bienestar y de prestador y asegurador de servicios de calidad. Para ello, la agenda de la sociedad civil tiene como reto “dessectorializarse”.

Articulaciones y alianzas a favor de la igualdad

En la región, la sociedad está experimentando un proceso de diferenciación de los actores colectivos, de sus identidades y de sus demandas. Esto se observa, también, entre los movimientos de mujeres y feministas. Algunas autoras hablan de la polifonía del movimiento, ya que no existe una categoría de mujer universal que aglutine y construya un sujeto colectivo común y homogéneo, presente en todas las circunstancias y capaz de dar cuenta de todos los sistemas de opresión (Gargallo 2007).

Esto no invalida la conformación de articulaciones y alianzas, pero reconociendo la creciente diversidad de los actores sociales y de la multiplicación de demandas. Las sociedades y los movimientos de mujeres / feministas son policéntricos y esta característica deberá considerarse al momento de desarrollar estrategias en torno a los ODS y los procesos de exigibilidad ante el Estado.

Una fortaleza para “dar un salto” y construir amplias alianzas es la forma organizacional que adoptan los movimientos de mujeres y feministas. Estos se caracterizan por su “capilaridad” más que por su “organicidad” lo que amplifica su alcance y llegada a diferentes poblaciones¹⁹. En suma, estos colectivos cuentan con saberes acumulados, entramados sociales fáciles de activar, liderazgos de referencia social y política y capacidades organizativas para avanzar en la agenda de desarrollo conectando redes de actores en el armado de alianzas a favor de agendas de igualdad. Por ello los movimientos de mujeres y feminista son prioritarios para la implementación de los ODS en un doble sentido: porque movilizan demandas de igualdad de género y porque tienen una alta capacidad de articularse con actores con demandas de transformación social.

REFERENCIAS

20. Las recomendaciones por escrito son prescripciones de acción que las participantes redactaron al final la reunión como parte del esfuerzo de contar con ideas más concretas y formular estrategias prácticas para trabajar con la Agenda 2030.

REFERENCIAS

18. Una crítica habitual de corte tecnocrático es que las personas no tienen las destrezas técnicas adecuadas para tratar los problemas públicos y divisar soluciones, o está demasiado ocupada para participar. La trayectoria de los movimientos feministas y de mujeres muestra que las soluciones pragmáticas a los problemas reales suelen ser posibles. Cuando existen problemas concretos que resolver, las mujeres participan especialmente en sus ámbitos locales.

19. Se dio como ejemplo de capilaridad a la “Ciudad Feminista” en México DF. La capilaridad fue identificada en un trabajo del PNUD acerca de la agenda económica de mujeres donde se identificaron conexiones entre diferentes vertientes del feminismo no en forma institucionalizada o sistemática sino vía redes y contactos puntuales pero recurrentes (Rodríguez Gustá y Madera 2015).

6. LA AGENDA REGIONAL DE GÉNERO

“La construcción sostenida de capacidades para la política democrática es una condición indispensable para cerrar las brechas estructurales entre Estado y ciudadanía en el mediano plazo y promover dinámicas de inclusión que les den sostenibilidad a los procesos de construcción democrática”.

Como se mencionó al inicio de este documento, la reunión congregó expertas muy diversas, algunas provenientes de movimientos sociales feministas y de mujeres, otras mujeres del ámbito estatal, otras de instituciones de representación política como los legislativos así como académicas y referentes de los organismos internacionales de cooperación. En consecuencia, las recomendaciones que se presentan en esta sección no son un programa de acción compacto sino un conjunto de ideas diversas que inspiran diferentes estrategias por parte de diversos actores.

De los debates y las recomendaciones brindadas por escrito²⁰, es posible identificar una base común: el Estado debe habilitar procesos de participación ciudadana, la gestión pública debería adoptar una racionalidad sustantiva y las capacidades deberían fortalecerse a fin de implementar políticas públicas. Respecto de la sociedad civil, se concordó en que es preciso desarrollar alianzas amplias en favor de la igualdad, renovar liderazgos y contar con apoyo de la cooperación internacional a fin de no perder las fortalezas acumuladas y sostener procesos de exigibilidad respecto de los ODS.

En la reunión se sugirió adoptar la “lógica estratégica del rompecabezas” y “no tirar el mainstreaming”. ¿Qué pasos implica esta lógica de acción? En primer término, esto supone ordenar los instrumentos de política pública existentes y clarificar los sentidos y valores de la política de género, despejando así confusiones respecto de igualdad, equidad, empoderamiento y autonomía. Esta aclaración de los significados es útil a fin de elaborar un “paisaje” final que oriente la estrategia de la política. Al final y al cabo, los rompecabezas solamente se arman conociendo de antemano una imagen. Con tal fin, pueden aprovecharse los acervos acumulados vinculados con argumentos consolidados, conocimientos generados y políticas tradicionalmente fundamentadas en datos y con herramientas. Las prácticas de “gestión del conocimiento” es un rasgo distintivo de las políticas de género.

En segundo término, la lógica del rompecabezas implica centrarse, al menos en una instancia inicial, en aquellos aspectos más estratégicos de la agenda pública y no en la totalidad de los temas ya que esto dispersaría los esfuerzos: “Efectivamente dejemos un poco de lado esta ambición de regularlo todo y entrar en todos los procesos y en todas las etapas; que nos concentremos en cosas estratégicas desde el punto de vista de la transformación de la relaciones de

género, que ya las tenemos muy ubicadas". Sin abandonar la pretensión sistémica del mainstreaming de género, es posible priorizar, a la luz de los ODS, algunas áreas que requieren mayor urgencia. De hecho, las recomendaciones abarcaron un conjunto de temas relevantes, respecto principalmente de la autonomía física (violencia pero también derechos sexuales y derechos reproductivos), de la económica de las mujeres, así como también relativos a la autonomía política y de decisión los proyectos de vida. Algunos énfasis temáticos fueron marcados, como por ejemplo, la violencia contra las mujeres (dados los rendimientos decrecientes a pesar de las políticas) y autonomía económica, la cual cobró relevancia como un nudo de generación de múltiples desigualdades. La autonomía política también fue foco de las recomendaciones, entendida como procesos colectivos de participación social y de empoderamiento en contextos más generales de movilización y agregación de intereses.

En tercer término, este "rompecabezas" parecería armarse solamente con un conjunto de alianzas multiactores en favor de la igualdad y en el contexto de políticas constructivistas. En particular, este tipo de políticas permite convocar a actores con intereses diversos y procesar conflictos en forma democrática, un aspecto que favorece a quienes tienen menor poder y recursos para hacer sentir su voz. Estas políticas, además, permitirán tomar decisiones sustantivas en materia de igualdad y no únicamente realizar consultas para legitimar posturas ya definidas o bien dale valor simbólico a las políticas. Por cierto, esto implica promover una lógica pública que excede lo meramente estatal pero que requiere de una institucionalidad democrática para evitar la captura de las decisiones respecto de los bienes públicos por parte de los grupos poderosos.

Otro ejercicio para ordenar las rutas de acción requiere examinar las interacciones entre el Estado, los movimientos de mujeres y feministas las agencias internacionales, a fin de impulsar políticas de género en el contexto de los ODS que logren remover los sistemas de opresión. Las recomendaciones y sugerencias pueden resumirse en los ejes presentados a continuación.

- **Interconexión entre los ODS y las agendas existentes e históricas de las mujeres.** Esta interconexión requiere debates en los ámbitos nacionales, subregionales y regionales e incluso la conformación de grupos de trabajo a fin de: a) relacionar y vincular los ODS entre sí y con los nudos críticos de agendas ya existentes (como las Conferencias Regionales de la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijing y el Consenso de Montevideo de la primera Conferencia de Población y Desarrollo), b) fundamentar desde los ODS la políticas de género, con especial énfasis en las destinadas a profundizar la autonomía económica de las mujeres, c) identificar y compartir buenas prácticas y metodologías, d) operacionalizar los ODS bajo la lógica del mainstreaming de género, y, finalmente e) promover el enfoque de género en los ODS de manera de facilitar la introducción de esta perspectiva en las políticas sectoriales a fin de afianzar los compromisos asumidos por los gobiernos.

- **Fortalecer los mecanismos nacionales para el avance de las mujeres.** Esta recomendación reúne varias aristas: a) fortalecer las herramientas concretas de gestión de los mecanismos, b) reforzar la presencia de mujeres con agendas feministas en los mecanismos, c) ampliar los entramados con los que se relacionan los mecanismos y consolidar vínculos existentes, y d) mejorar las alianzas entre los mecanismos, las organizaciones de la sociedad y las agencias de cooperación internacional.
- **Clarificar el sentido del mainstreaming de las políticas de género e insistir en su sentido transformador** (a pesar del predominio de la estrategia integracionista). Esto implica recuperar y reforzar el significado de esta estrategia como relevante para dialogar con la corriente principal de las políticas públicas, transformar las instituciones y su cultura a efectos de desarrollar y mantener estas políticas, e incorporar el empoderamiento y la autonomía de las mujeres en las políticas públicas. Además, el sentido del mainstreaming supone recuperar la idea de que la igualdad de género debe colocarse en la “corriente principal” de las políticas públicas. Esto implica sentar a la mesa del debate y del diseño e implementación de las medidas en favor de la igualdad a los Ministerios de Economía y Hacienda de la región, ya que en estos descansan decisiones fundamentales respecto de las políticas distributivas y de la coordinación de políticas. Dado el amplio menú de la Agenda 2030 y la necesidad de rediseñar los sistemas impositivos para superar techos fiscales y promover una protección social universal, estos son ministerios cuya relevancia es insoslayable.
- **Profundizar varios aspectos de la arquitectura de las políticas de género en vistas de consolidar la estrategia de mainstreaming.** Esto supone: a) la especificación de cuándo se desea introducir una estrategia de mainstreaming y en qué políticas, b) asumir que en la implementación de esta estrategia confluyen diversas rectorías en forma simultánea y tener presente formas de coordinación y reconocimiento de la diversa rectorías, c) dar prioridad a los “indicadores de proceso” de las políticas de género que es lo que permite visualizar el progreso hacia metas de largo plazo, d) avanzar en nuevos marcos normativos para modernizar los instrumentos de mainstreaming de género y e) promover incentivos para que las burocracias, en tanto actor clave de las políticas, adopte una perspectiva de igualdad de género y no discriminación que permee a las micro acciones cotidianas.
- **Diseñar las políticas públicas sociales, en general, con lógicas integrales que superen las estrategias focalizadas** (PNUD 2016). Esto afecta a las mujeres en riesgo de caer en situación de pobreza no lo hagan y para las que permanecen por debajo de la línea de pobreza logren un mayor bienestar e implica políticas orientadas a un mayor acceso de las mujeres al mercado laboral, con acompañamiento de sistemas de cuidados, la generación de mayores habilidades y de mejores condiciones de inserción de en el mercado de trabajo, una mayor inclusión productiva y un mayor acceso a los mercados de crédito y el desarrollo de un sistema de protección social que acompañe el ciclo de vida de las mujeres.

- **Fortalecer alianzas amplias que incluyen los movimientos de mujeres y feministas y otros colectivos a favor de la igualdad.** A tales efectos, es necesario: a) obtener cooperación internacional para la provisión de recursos para las organizaciones sociales, b) fomentar “coaliciones pro igualdad”, c) utilizar los ODS como nodo de movilizaciones sociales, d) nutrir los liderazgos de los movimientos de mujeres y feministas recuperando saberes y fortaleciendo conocimientos técnicos y políticos, e) superar la fragmentación de la agenda de las organizaciones sociales y de los movimientos de mujeres y feministas. Respecto de esto último, un ejemplo virtuoso ha sido la entrada de los temas de cambio climático a la agenda feminista (al punto que se habló de “enverdecer la agenda feminista”).
- **Consolidar sistema de accountability y exigibilidad de derechos para dar seguimiento a los ODS.** Finalmente, los ODS son una oportunidad para reforzar el control sobre el Estado y promover demandas de derechos, así como dar seguimiento a la acción pública. Esto requiere, por una parte, la consolidación de los canales de participación y la provisión de información pública y orientada a la ciudadanía. Por otra parte, esto implica movimientos sociales que conozcan la Agenda 2030 y que la utilicen estratégicamente para identificar necesidades y especificar derechos.

REFERENCIAS

20. Las recomendaciones por escrito son prescripciones de acción que las participantes redactaron al final la reunión como parte del esfuerzo de contar con ideas más concretas y formular estrategias prácticas para trabajar con la Agenda 2030.

7. REFERENCIAS

Adams, Julia y Padamsee, Tasleem (2001), "Signs and regimes: Rereading Feminist Work on Welfare States", *Social Politics* 8 (1): 1-23.

Amnistía Internacional (2016), Informe 2015/16 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo. Londres.

Articulación de Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe (2014), El proceso Post-2015: ODM y ODS Lo importante para una estrategia feminista LAC.

Bareiro, Line y Soto, Lilian (2016), Igualdad de género mediante políticas públicas en Estados inclusivos en el marco de la Agenda 2030. Borrador documento de insumo.

CEPAL / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016), Cuartena años de la Agenda Regional de Género. Santiago de Chile.

CEPAL / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015), Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Fernós, María Dolores (2010), National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean. Serie Mujer y Desarrollo 102. Santiago de Chile: CEPAL.

Fung, Archon y Wright, Erik Olin (2001), "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics & Society*, Vol. 29: 5-41

Gargallo, Francesca (2007), Feminismo latinoamericano, *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, Enero/junio 2007, Vol. 12, número 28.

González, Ludwig Guendel (2002), "Políticas públicas y derechos humanos", *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 3, Núm. 97: 105-125. Universidad de Costa Rica.

Guzmán, Virginia (2001), La institucionalidad de género en el Estado. Nuevas perspectivas de análisis. Serie Mujer y Desarrollo 32. Santiago de Chile: CEPAL.

Haney, Lynne. A. (1996). "Homeboys, Babies, Men in Suits: The State and the Reproduction of Male Dominance", *American Sociological Review* Vol. 61: 759 - 778.

Korteweg, Anna C. (2006), "The Construction of Gendered Citizenship at the Welfare Office. An Ethnographic Comparison of Welfare-to-Work Workshops in the United States and the Netherlands", *Social Politics* (Fall): 313-340.

Moser, Caroline y Moser, Annalise (2005) "Gender Mainstreaming Since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions", *Gender and Development*, Vol. 13 (2): 11-22.

O'Donnell, Guillermo (2007), "Hacia un Estado de y para la democracia", en Rodolfo Mariani (coordinador), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Nueva York: PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), pp. 25-62.

Oszlak, Oscar (2007), "El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación", *Nueva Sociedad*, Núm. 210 (julio/agosto): 42-63.

PNUD / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2012), La protesta social en América Latina. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

PNUD / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014), Ciudadanía política. Voz y participación ciudadana en América Latina. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

PNUD / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2016), Informe Regional de Desarrollo Humano, Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2014), Índice latinoamericano por la transparencia legislativa. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Disponible en: <http://www.transparencialegislativa.org/>. (Accedido julio de 2016).

Rico, María Nieves (2012), ¿Por qué no te venís y charlamos? En torno a las políticas públicas, pp. 67-72 en Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (compilador), *Autonomía y feminismo en el siglo XXI: escritos en homenaje a Haydée Birgin*. Buenos Aires: ELA.

Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy (2015), *La agenda económica de las mujeres en América Latina y el Caribe: actores, temas y estrategias*. Panamá: PNUD.

UNFPA / Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015), Annual Report 2015.

Valdivieso, Magdalena (2009), *Globalización, género y patrón de poder*, Alicia Girón (Coordinadora), *Género y Globalización*. Buenos Aires: CLACSO (Colección Grupos de Trabajo).

Vargas, Virginia (2012), “Recuperando los procesos feministas alrededor de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995”, en Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (compilador), *Autonomía y feminismo en el siglo XXI: escritos en homenaje a Haydée Birgin*. Buenos Aires: ELA.