

Fondo PNUD-España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Atribuciones de la Ventana Temática sobre Igualdad de Género y Autonomía de la Mujer

El presente documento proporciona directrices sobre políticas a los Equipos de las Naciones Unidas de Apoyo a los Países con respecto a su solicitud de financiamiento en el ámbito de la Ventana Temática del Fondo PNUD-España para el logro de los ODM (F-ODM) sobre **Igualdad de Género y Autonomía de la Mujer**. El marco que se presenta más adelante apunta a establecer las metas de las políticas del Fondo en esta área y a ilustrar los tipos de intervenciones a ser apoyadas por éste. Esta directriz también será aplicada en el proceso de valoración técnica que examinará las solicitudes. Los presentes Términos de Referencia deben ser leídos en conjunto con el “**Documento Marco**” del Fondo, el cual establece la estrategia global para el F-ODM y el “**Formato de Nota Conceptual**” que proporciona la estructura para las solicitudes. Lo anterior puede revisarse en el sitio web del Fondo www.undp.org/mdgf. Se debe tener en cuenta que las Ventanas Temáticas del F-ODM sólo aceptarán postulaciones de parte de los Coordinadores Residentes de la ONU en aquellos países elegibles, quienes presentarán la solicitud a nombre de su respectivo Equipo de las Naciones Unidas de Apoyo a los Países.

1. Antecedentes y fundamento

Ha habido profundos cambios en el estatus y el rol de las mujeres en las últimas décadas. Las mujeres se han introducido en la población económicamente activa en números sin precedentes, incrementando su participación potencial en la toma de decisiones en varios niveles, comenzando por el hogar y la familia. Estos son importantes activos para las nuevas generaciones de mujeres jóvenes.

Pero las revisiones a Beijing después de 10 años también mostraron que dicho progreso es lento y desigual. Dos tercios de los 876 millones de analfabetos del mundo son mujeres. De mil millones de los más pobres en el mundo, se estima que tres quintos corresponden a mujeres y niñas. Las mujeres representan una proporción creciente de personas que viven con VIH/SIDA; en países con alta frecuencia de VIH, las mujeres jóvenes y las niñas con escasa o ninguna educación están en un riesgo mucho mayor de contraer VIH que sus homólogos masculinos.

Además de las desigualdades básicas en el acceso a la educación y los recursos, y una participación desigual en las cargas que impone la pobreza, las mujeres siguen siendo subrepresentadas en las estructuras formales para la toma de decisiones. Si bien las mujeres están siendo cada vez más activas en los sistemas de apoyo a la comunidad, las disparidades por género persisten en los cargos públicos en todos los niveles: local, nacional, regional y mundial.

Pese al hecho de que la mayoría de los pobres del mundo son mujeres y niñas, las estrategias de reducción de la pobreza no abordan de manera suficiente el impacto

diferenciado de la pobreza sobre ellas y enfocan inadecuadamente la igualdad entre los géneros como un objetivo primordial. Mientras que las contribuciones de las mujeres a la economía global están creciendo rápidamente, el trabajo de la mujer sigue infravalorado y poco considerado en las cuentas nacionales; los datos desglosados por género siguen desarrollándose de manera deficiente.

No obstante los compromisos y campañas para eliminar la violencia contra las mujeres, los derechos humanos de las mujeres todavía son ampliamente negados y violados. Se estima que entre un cuarto y la mitad de todas las mujeres ha sido víctima de maltrato físico. Las crisis y conflictos nacionales e internacionales impactan de manera distinta en hombres y mujeres y aumentan las vulnerabilidades de las mujeres. De acuerdo con datos de la ONU, mujeres, niños y niñas comprenden cerca del 80 por ciento de los 35 millones de personas refugiadas y desplazadas que existen en el mundo; son particularmente vulnerables a la violencia sexual sea en la huida, en campamentos de refugiados o durante el reasentamiento.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) incorporan la poderosa programación de una asociación global para combatir la pobreza, ofrecer una visión compartida de un mundo mejor y metas específicas que hay que lograr antes del año 2015. El Objetivo 3, que aborda específicamente la Igualdad de Género y la Autonomía de la Mujer, abarca las metas y objetivos de la Declaración y de la Plataforma de Acción de Beijing.

2. Desafíos clave y oportunidades en el sector

El Grupo de trabajo del Proyecto del Milenio de la ONU identificó siete prioridades en cuanto a la Igualdad de Género y a la Autonomía de la Mujer, las que posteriormente fueron consagradas por los Estados Miembros de la ONU en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005:

- Eliminación de las desigualdades de género en educación primaria y secundaria lo más pronto posible y en todos los niveles educacionales antes del año 2015;
- Garantía del derecho a la libertad e igualdad de las mujeres de poseer y heredar propiedad y proteger la tenencia segura de propiedad y vivienda por su propia parte;
- Asegurar el acceso a servicios de salud reproductiva;
- Promoción del acceso igualitario de las mujeres a los mercados laborales, al empleo sostenible y a la protección laboral adecuada;
- Aseguramiento del acceso igualitario de mujeres a los activos y recursos productivos, incluidos la tierra, el crédito y la tecnología;
- Eliminación de toda forma de discriminación y violencia en contra de las mujeres y de las niñas, incluido el término de la impunidad y el aseguramiento de la protección de los civiles, en particular las mujeres y las niñas, durante y después de los conflictos armados según las obligaciones de los Estados bajo la ley humanitaria internacional y la ley internacional de derechos humanos;
- Promoción de mayor representación de las mujeres en los organismos de toma de decisiones de los gobiernos, incluyendo la igualdad de oportunidades para participar plenamente en el proceso político.

Estas prioridades abarcan tres campos interrelacionados de igualdad de género y autonomía de la mujer definidos por el Grupo de Trabajo como:

- Capacidades: capacidades humanas básicas según lo medido por educación, salud y nutrición que son fundamentales para el bienestar individual y constituyen los medios a través de los cuales los individuos acceden a otras formas de bienestar.
- Acceso a los recursos y a las oportunidades: igualdad en la oportunidad de usar o aplicar capacidades básicas mediante el acceso a activos o recursos económicos, así como también la oportunidad política. Sin estos, las mujeres no serán capaces de emplear sus capacidades para su propio bienestar y el de sus familias, comunidades y sociedades.
- Seguridad: definida como la reducción de la vulnerabilidad ante la violencia y el conflicto. La violencia y el conflicto se traducen en daño físico y psicológico y minimizan la capacidad de individuos, familias y comunidades para realizar su potencial.

Hacer avances en estos temas en los países requiere de cierto nivel de progreso tanto en sentido “ascendente”, en términos de políticas públicas y de planificación, como en sentido “descendente”, diseñando e implementando intervenciones focalizadas.

El primer desafío “ascendente” se relaciona con la integración de los temas asociados con la igualdad de género a los procesos de planificación de desarrollo nacionales y locales. Recientes análisis en torno al género en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) muestran que la integración de los temas sobre igualdad de género no es sistemática y está más bien centrada en sectores sociales. En la mayoría de los casos se asume que los sectores económicos, especialmente el pilar macroeconómico, son “imparciales en materia de género”. En la mayoría de los DELP hay inconsistencias e incoherencia de políticas entre el objetivo de reducir las desigualdades de género y el mantenimiento de una estructura macroeconómica estable. Se requiere integrar plenamente una dimensión de género en los marcos de reducción de pobreza nacional y asegurar que las políticas sobre pobreza sean coherentes con las estructuras macroeconómicas y las modalidades de financiamiento. Para hacer este cambio fundamental, se requieren estudios y encuestas adicionales, desarrollo de capacidad de los actores estatales y no estatales, junto con diálogo político y apoyo a las políticas. También es extremadamente importante una comprensión del nexo entre condiciones de préstamo y los objetivos de igualdad de género en los DELP.

Un segundo desafío clave en términos de políticas y de planificación surge de la implementación de nuevas modalidades de ayuda nacidas de la Declaración de París: desafíos sobre cómo integrar los temas relativos al género de manera transversal a los distintos sectores y hacer un seguimiento, de esta forma, de la manera de rendir cuentas sobre el progreso alcanzado en el contexto de los Enfoques Sectoriales (SWAp), de los fondos comunes y del apoyo al presupuesto directo. Sin políticas sensibles al género y sin mecanismos de implementación y de seguimiento nuevos e innovadores, las mujeres corren el riesgo de no ser beneficiadas de manera equitativa por los presupuestos ampliados.

Un tercer grupo de desafíos fundamentales tiene que ver con la medición y con la rendición de cuentas relativas al impacto producido por las políticas de igualdad de género. Las débiles capacidades de los organismos de estadística nacionales y de los grupos de interés, junto con la falta de un conjunto de indicadores común en todos los sectores que permita una comparación transversal de países y de regiones, obstaculizan los esfuerzos para abordar los temas de desigualdad de género en políticas y para hacer un seguimiento del avance en su implementación. La mejora de la capacidad de los países para ampliar la cobertura, la calidad y la frecuencia de la recopilación de datos desglosados por sexo sigue siendo una prioridad. De manera similar, tiene que ampliarse la aplicación de herramientas para la elaboración de presupuestos sensibles al género a niveles nacional y subnacional.

Además de los desafíos “ascendentes” arriba identificados, la mayoría de los países en vías de desarrollo tienen poca capacidad para diseñar e implementar intervenciones multisectoriales con miras a reducir las desigualdades de género. Temas tales como la violencia contra la mujer, la feminización de la pobreza, la salud sexual reproductiva, el acceso a la educación (primaria y secundaria) y su permanencia en ella y la amenaza a los derechos humanos de las mujeres son transversales para muchos sectores y, por tanto, exigen un enfoque holístico. Para abordar un tema tan generalizado como la violencia en contra de la mujer, la secuencia correcta de las múltiples intervenciones también es decisiva. La importancia de aunar distintas partes de la ONU bajo una sola iniciativa multisectorial no se puede exagerar. Algunas estrategias innovadoras dirigidas por el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por otros asociados se tienen que aumentar gradualmente; hay que medir su impacto y compartir ampliamente sus resultados, para abordar este desafío de mejor manera.

El Fondo para el Logro de los ODM pretende facilitar el cumplimiento del ODM 3 y de todos los otros ODM mediante intervenciones que abordan tres dimensiones de la igualdad de género y de la autonomía de la mujer: las capacidades, el acceso a los recursos y a las oportunidades y la seguridad.

3. Intervenciones ilustrativas

El F-ODM dará la bienvenida a solicitudes de financiamiento orientadas a:

- Promover y fortalecer la planificación sensible al género dentro de los procesos de planificación del desarrollo nacionales y locales, tales como los DELP, los Créditos para Políticas de Desarrollo y los SWAp;
- Aumentar el conocimiento y la capacidad de los grupos defensores de la igualdad de género en una programación de calidad integral para los derechos de la mujer e incrementar su influencia en la toma de decisiones y planificación de políticas;
- Ampliar la capacidad institucional para hacer un seguimiento de la implementación de políticas en cuanto a la igualdad de género y rendir cuentas a nivel institucional sobre los objetivos planteados en este ámbito;

- Aumentar gradualmente o dirigir intervenciones innovadoras y focalizadas con el fin de avanzar en el tema de los derechos de las mujeres y reducir las disparidades de género.

Con el objeto de lograr este tipo de resultados, las propuestas pueden contener algunos o la totalidad de los siguientes elementos ilustrativos:

Con respecto a políticas y planificación:

- Apoyar medidas para integrar de manera sistemática los temas de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en los ciclos de planificación nacional, incluyendo los presupuestos y los instrumentos de crédito;
- Integrar la perspectiva de género a las políticas globales y nacionales por medio de investigaciones sobre políticas, actividades de apoyo y desarrollo de capacidades;
- Explorar y abordar los impactos provocados por las políticas externas/globales (por ejemplo: ayuda, alivio de deuda, comercio o migración) en el objetivo de igualdad de género a nivel nacional;
- Examinar la carga de trabajo de las mujeres en la atención a la salud en países con mercados laborales menos formalizados y formas más débiles de provisión social estatal, e identificar la combinación de políticas necesarias para reducir, apoyar y redistribuir la carga de trabajo en la atención a la salud con el fin de permitir el bienestar general y profundizar en la igualdad de género (por ejemplo, en el contexto de la pandemia VIH/SIDA);
- Asegurar que las políticas y prácticas de instituciones mundiales, nacionales y locales que determinan las oportunidades que tienen las mujeres pobres de acceder a los recursos -y tener un control sobre ellos- estén basadas en principios de igualdad de género y en los derechos humanos de las mujeres: investigación de políticas y defensa focalizada en las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), ministerios de finanzas, trabajo, salud, consejos de ayuda nacional, instituciones judiciales, gobiernos locales, etc.
- Establecer mecanismos que permitan integrar la igualdad de género a las nuevas modalidades de ayuda con respecto a los principios de la Declaración de París a nivel de país.

Con respecto a las acciones de apoyo a la igualdad de género:

- Consolidar a los grupos que apoyan y defienden los derechos de las mujeres dentro y fuera del gobierno;
- Construir capacidades sobre temas clave de política (análisis de política económica, elaboración de presupuestos sensibles al género, etc.);
- Fomentar la participación de las mujeres en la esfera política;
- Fortalecer las capacidades de inclusión de la perspectiva de género entre los organismos públicos clave: se pueden desarrollar las capacidades de varios grupos de interés nacionales para comprometerse en las etapas de planificación, implementación, seguimiento y evaluación, así como apoyar campañas de sensibilización con el fin de generar y mantener la demanda por la igualdad de género y la autonomía de la mujer.

Con respecto al seguimiento y a la generación de datos:

- Desarrollar estudios para el levantamiento de líneas de base; recopilar y analizar datos desagregados sobre temas de género; identificar objetivos e indicadores concretos, cuantificables y sujetos a limitaciones de tiempo;
- Hacer un seguimiento, evaluar y elaborar informes sobre el progreso alcanzado con respecto a la igualdad de género y a la autonomía de la mujer.

Con respecto a intervenciones focalizadas:

- Diseñar y probar intervenciones de igualdad de género, divulgando lo que ya ha sido probado: los países que han emprendido análisis de necesidades de género y ejercicios de cálculo de costos pueden pasar a la implementación de intervenciones focalizadas para fortalecer la protección de los derechos de las mujeres, reducir las disparidades entre los sexos y fomentar autonomía a las mujeres. El Fondo dará la bienvenida aquellas intervenciones multisectoriales que aborden la violencia en contra de las mujeres y de las niñas, aquellas intervenciones basadas en la comunidad y en la escuela para la permanencia de las niñas en el sistema escolar, las iniciativas de defensa de las políticas y del desarrollo del potencial empresarial de las mujeres, aquellas que habiliten a las mujeres para prevenir o recuperarse de conflictos/desastres naturales, las intervenciones para incrementar el acceso de las mujeres a servicios de salud sexual y reproductiva y al trabajo productivo, entre otras.
- Promover las intervenciones que se orienten a acelerar o fortalecer la implementación de una política, de un plan o de una ley acordada relativa al logro de la igualdad de género o a abordar la discriminación por motivos de género. Éste podría tratarse de un exhaustivo plan para la igualdad de género o de una ley o política especial, por ejemplo, ley laboral, ley electoral, eliminación de las restricciones a los derechos de herencia de las mujeres, seguimiento a los comentarios finales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), etc. Esto también podría incluir la ampliación de programas ya probados o innovadores.

Los Equipos de los Países deben guiarse por las siete prioridades estratégicas identificadas en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y por los ejemplos arriba señalados de posibles intervenciones, en la identificación de acciones específicas que hay que emprender. Las propuestas deben basarse en la situación particular de igualdad de género en el contexto nacional. El desarrollo de capacidades de las mujeres y de las organizaciones e instituciones de gobierno y de la sociedad civil para sostener, expandir y replicar las actividades también debe considerarse como un elemento decisivo.

4. **¿Cómo vamos a saber que estamos teniendo impacto?**

Se espera que los programas financiados por el F-ODM en este sector demuestren resultados creíbles y medibles. Por tanto, se requerirá que las solicitudes para el Fondo identifiquen los indicadores de referencia para la línea de base, además de aquellos

indicadores de proceso y de resultados que se puedan usar para medir y hacer un seguimiento del éxito del programa, y de los medios para recabar esos datos durante y después del período del programa propuesto.

Documento Final. 25 de abril, 2007