

DESAFIANDO EL CAMBIO CLIMÁTICO



ADAPTACIÓN
COMO MOTOR DE
TRANSFORMACIÓN

Ignacio Lorenzo Arana - María del Pilar Bueno Rubial - Milagros Sanchez - Yasmín
Tramannoni - Matías Rosales - Laureano Corvalán - Gonzalo Pérez Espinoza - María José
Leveratto - Adrián Martínez Blanco - Belén Ortiz Torres - Fabiana Menna.



Fabiana Menna

Antropóloga, especialista en género y diseño de políticas públicas, con 23 años de experiencia en desarrollo local, en zonas rurales y con comunidades indígenas. En particular, se ha dedicado al fortalecimiento de procesos organizativos, con enfoques de Red, formación de líderes en el marco de un desarrollo productivo y generación de ingresos, a partir de la valorización de los territorios y de su biodiversidad. Con especial énfasis en la autonomía de las mujeres rurales y la incorporación del enfoque de género en las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático. Es presidenta de la Fundación Gran Chaco, docente de la Universidad Nacional de Rosario en género y cambio climático, consultora del Banco Mundial, de PNUMA y UNOPS y asesora de la Dirección Nacional de Cambio Climático de Argentina para el diseño de las políticas de cambio climático con perspectiva de género y diversidad; delegada del Women20, grupo de trabajo de género del G20 e integrante del Grupo Asesor de la Sociedad Civil de ONU Mujeres Argentina.

¿Qué es la perspectiva de género?

El término género se refiere a las diferencias de atributos y oportunidades socialmente construidas asociadas con el hecho de ser varón o mujer, y a las interacciones y relaciones sociales existentes. El género determina lo que es esperado, permitido y valorado en una mujer o en un varón en un contexto determinado. Por lo tanto, género no es sinónimo de sexo: el sexo está determinado biológicamente e implica diferencias fisiológicas: se nace con órganos sexuales masculinos o femeninos. En cambio, el género está determinado cultural y socialmente por las tareas y funciones asignadas a las mujeres y los varones en la vida pública y privada; puede cambiar según el tiempo, el lugar y el contexto social. En Argentina se ha avanzado en el reconocimiento del género como una categoría social y se le reconoce a cada persona el derecho a elegirlo, así como al libre desarrollo de su persona conforme a su identidad en este sentido y a ser tratada de acuerdo a ella. La Ley N.º 26.743, de identidad de género, reconoce, además, el derecho de cada persona a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acreditan su identidad con respecto sus nombres, imagen y sexo con los que allí es registrada.

Como el género es una categoría de autodescripción del individuo, no es binaria, es decir, que se reconocen no solamente las alternativas masculino y femenino, sino que las personas pueden reconocerse como transgénero, bigénero, trigénero, agénero o de género fluido. *Género* no se refiere simplemente a mujeres y varones, sino a la relación entre ellos, y a la forma en la que se establece socialmente. Esta visión relacional permite poner en relieve las distintas formas de desigualdad entre las diferentes personas en el acceso a derechos y oportunidades, al reconocer que, además del género, existen otras variables que determinan la ex-

clusión y marginación: la pertenencia étnica, la localización geográfica, la clase social, la religión, la edad y la orientación sexual. Todas ellas son condiciones que determinan distintas maneras de acceso a derechos y desigualdad social (Crenshaw, 1989).

Esta mirada integral del género se denomina interseccionalidad. Es el fenómeno por el cual cada individuo sufre opresión u ostenta privilegios en base a su pertenencia a múltiples categorías sociales. La perspectiva de género e interseccionalidad permite analizar la realidad con lentes diferentes, identifica la diversidad de condiciones de las personas, así como sus talentos y saberes. El objetivo es generar igualdad de oportunidades, derechos y responsabilidades para varones y mujeres en su diversidad.

Las políticas públicas con perspectiva de género.

A partir de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de las Naciones Unidas, realizada en Beijing en 1995, se asumió a nivel internacional un nuevo enfoque en el desarrollo de políticas públicas. El objetivo es lograr una mayor equidad de género, definida como la teoría de la transversalización del género. Se desarrolló, entonces, un cambio de paradigma que pasó de un enfoque de tipo MED (mujeres en el desarrollo), en el cual la mujer es considerada un sujeto social vulnerable, a un enfoque de tipo GED (género en el desarrollo), que plantea la necesidad de definir, con la activa participación de las mujeres, un nuevo modelo de desarrollo que modifique las actuales relaciones de poder basadas en la subordinación de las mujeres. En Beijing se conformó la Plataforma de Acción de Género que, además de la transversalización, identificó al empoderamiento de las mujeres como una estrategia complementaria para avanzar en la transformación de las relaciones desiguales de poder entre varones y mujeres y el logro de la igualdad de género. El empoderamiento se relaciona con el proceso de adquisición de poder sobre la propia vida, pone el énfasis no tanto en el grado con el que se ejerza o tenga el poder, sino en el proceso de adquisición del mismo. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), en la 39ª reunión plenaria del 2005, incorpora la transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de esta organización internacional.

La transversalización de género es un proceso político y, a la vez, técnico. Tiene como objetivo que todas las actividades de las instituciones, tanto de carácter público como privado, contribuyan a cerrar las brechas de desarrollo humano que persisten entre varones y mujeres. Por lo tanto, la perspectiva de género debe ser integrada también en el seno de las organizaciones, es decir, en su cultura organizacional.

La aplicación de la transversalización de género a las políticas públicas supone que la dimensión de género y la igualdad de oportunidades deben promoverse tanto desde la toma de decisiones, como desde la gestión. Se trata, por tanto, de integrar el objetivo de alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y varones en todos los momentos del proceso de desarrollo de una política (análisis, planificación, ejecución y evaluación); en todas las áreas de políticas relevantes y en todos los niveles sectoriales (De la Cruz, 2009).

El origen de las políticas públicas para la igualdad de género radica en el reconocimiento de que el Estado y los poderes públicos tienen la responsabilidad de eliminar las desigualdades y enfrentar la discriminación de las mujeres. Para ello definen un marco que describe cómo se debe operativizar tal compromiso en el quehacer institucional. A través de las mismas, se desarrollan una serie de medidas compensatorias con el objetivo de eliminar las discriminaciones que limitan las oportunidades de mujeres y varones para acceder y desarrollarse en igualdad de condiciones en los ámbitos político, social, económico, cultural, afectivo y educativo, entre otros. Se trata de políticas de equidad de género, en cuanto definen un trato justo para mujeres y varones de acuerdo con sus respectivas necesidades. Esto puede incluir un trato igualitario o diferenciado que se ve como equivalente en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.

Es así que se suele diferenciar la “igualdad de género” en tanto objetivo y meta a lograr como lo establece el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N.º 5 de las Naciones Unidas, de la equidad de género que representa el conjunto de acciones y políticas necesarias para lograr la meta de la Igualdad. Las políticas de equidad de género tienden a nivelar las oportunidades que tienen varones y mujeres para acceder a los derechos fundamentales. Aseguran que todas las personas pertenecientes de manera indistinta a grupos étnicos y económicos puedan acceder a las mismas oportunidades. Es por ello que, en el marco de las políticas de equidad de género, se suelen identificar acciones positivas que facilitan el acceso a determinados recursos por parte de aquellos grupos que suelen ser excluidos como, por ejemplo, las mujeres.

Se parte de la premisa de que las políticas públicas no son neutrales al género y, por tanto, generan impactos diferenciados sobre mujeres y varones. Esta afirmación hace que se vuelva necesario diagnosticar las consecuencias que tienen las relaciones y desigualdades de género en los análisis socioeconómicos y políticos para evitar los sesgos discriminatorios públicos. Existen distintas formas de abordar las políticas que intervienen en las relaciones entre mujeres y hombres, y que han ido evolucionando a lo largo de las últimas décadas (Programa de las Nacio-

nes Unidas para el Desarrollo, 2008):

- **insensibles o ciegas al género:** refuerza las desigualdades y estereotipos de género.
- **sensibles al género:** usa estrategias que responden a necesidades diferenciadas de mujeres y hombres, principalmente prácticas, pese a que enuncian interés en las necesidades estratégicas.
- **género-transformadoras:** estrategias que desafían abiertamente las desigualdades de género para la promoción efectiva de la igualdad, equidad y empoderamiento de género. Las políticas género-transformadoras pretenden identificar, comprender e implementar acciones para cerrar las brechas de género y superar los sesgos de género históricos en las políticas e intervenciones. Aspiran a contribuir de manera proactiva e intencional a promover la igualdad de género. Las políticas género-transformativas se proponen no sólo “no ocasionar daño” sino “aspirar a algo mejor” (UICN, 2017).

Tradicionalmente, la gestión de las políticas públicas ha estado encomendada a las instancias estatales. Sin embargo, con el desarrollo de la democracia, la gobernabilidad y el liderazgo de la sociedad civil organizada, a los actores estatales se han ido sumando nuevos actores, como la sociedad civil, el sector privado y los partidos políticos.

Las constantes demandas de la sociedad civil, y especialmente del movimiento amplio de mujeres, han logrado incorporar los problemas sociales en la agenda política, y han incidido en su institucionalización a través de las políticas públicas.

El logro de políticas públicas con enfoque de género está directamente vinculado a la generación de un escenario de creación, articulación y fortalecimiento de nuevas institucionalidades que presionen y luchan para generar el cambio sociocultural necesario para que se den las condiciones para su realización.

¿Por qué es importante el género en las políticas climáticas?

Avances desde la CMNUCC.

“Las mujeres se ven afectadas desproporcionadamente por los impactos del cambio climático, tales como sequías, inundaciones y otros eventos climáticos extremos. Ellas también desempeñan un papel fundamental en la lucha contra el cambio climático, pero es necesario que estén mejor representadas en la toma de decisiones en todos los niveles. El empoderamiento de las mujeres será un factor importante para hacer frente a los retos que presenta el clima.”

Christiana Figueres, secretaria ejecutiva de la CMNUCC, 2014.

Durante muchos años, el cambio climático se ha presentado como un problema eminentemente técnico, cuyos impactos tenían que abordarse, sobre todo, a nivel global y sectorial, y daban prioridad a los ámbitos de la economía y del ambiente. Esta visión difícilmente permitía brindar la debida atención a los impactos del cambio climático que podrían afectar a la sociedad.

No obstante, en el periodo que va de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, en cuyo texto no resulta ninguna mención al género, hasta la actualidad, el recorrido de la incorporación del enfoque de género en las políticas de cambio climático ha conocido importantes avances. Muestra de este cambio es el hecho de que, actualmente, el ítem “género y clima” está de forma permanente en la agenda de la Conferencia de las Partes, y la CMNUCC cuenta con más de 80 decisiones referidas al género que cubren todos los principales programas de la Convención. Durante las Conferencias de las Partes (COP) se han institucionalizado las cuestiones de género en el Día de Género, además, el sitio web oficial de la Convención tiene una página dedicada a la intersección de género y cambio climático.

Asimismo, durante la COP25 del 2019 la Secretaría de la CMNUCC en su decisión 3/CP.25, párrafo 11, sostiene que: “alienta a las Partes a nombrar y brindar apoyo para un punto focal nacional de género y cambio climático para las negociaciones, la implementación y el monitoreo del clima”. En esta misma COP, los países tomaron medidas para acelerar un enfoque más sensible al género para la acción climática mediante la adopción del *Programa de trabajo de Lima* sobre género (LWPG) y un plan de acción de género (GAP) mejorado, que establece las áreas prioritarias que los países y la comunidad internacional en general deberían abordar para lograr este objetivo:

- **Área prioritaria A:** fomento de la capacidad, intercambio de conocimientos y comunicación. Tiene por objeto mejorar la comprensión y los conocimientos de los interesados sobre la integración sistemática de las consideraciones de género, así como la aplicación de esa comprensión y esos conocimientos en las esferas temáticas de la Convención y el Acuerdo de París en las políticas, programas y proyectos sobre el terreno.
- **Área prioritaria B:** balance de género, participación y liderazgo de la mujer. Aspira a lograr y mantener la participación plena, efectiva y en pie de igualdad de la mujer en el proceso de la Convención Marco.
- **Área prioritaria C:** coherencia. Tiene por objeto reforzar la integración de las consideraciones de género en la labor que llevan a cabo los órganos de la Convención, la secretaría y otras entidades de las Naciones Unidas y los interesados para una aplicación sistemática de los

mandatos y las actividades relacionados con el género.

- **Área prioritaria D:** aplicación con perspectiva de género y medios de aplicación. Aspira a garantizar que se respeten, se promuevan y se tomen en consideración la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la aplicación de la Convención y del Acuerdo de París.
- **Área prioritaria E:** monitoreo y reporte. Pretende mejorar el seguimiento de la aplicación de los mandatos relacionados con el género en el ámbito de la Convención Marco y de la presentación de informes al respecto.

Adaptación basada en género: herramientas para integrar la perspectiva de género en las políticas de adaptación al cambio climático

El cambio climático no es neutral al género, sino que tiende a exacerbar las desigualdades de género existentes. Mujeres y varones en su diversidad de condiciones viven la experiencia del cambio climático de manera diferente, y las desigualdades de género disminuyen la capacidad de las mujeres para hacerles frente.

Existe, por lo tanto, una interrelación causal entre cambio climático y género:

- el cambio climático tiende a exacerbar las desigualdades de género existentes;
- las desigualdades de género llevan a que los impactos negativos que enfrentan las mujeres sean mayores;
- entender los riesgos e impactos diferenciados del cambio climático en varones y mujeres es fundamental para lograr los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

Las causas de esta situación residen en el limitado acceso que tienen las mujeres a los activos que pueden mejorar su capacidad de adaptación al cambio climático: menor escolaridad, limitado acceso a recursos naturales (como la tierra y el agua), menor acceso a las tecnologías de la información y comunicación, limitada participación en los espacios de toma de decisión y planificación para la adaptación, además de bajo o nulo acceso al crédito. A nivel global se registran los siguientes datos:

- El 70% de quienes viven con menos de un dólar diario son mujeres.
- El trabajo de las mujeres equivale a dos terceras partes de las horas laborales del mundo, pero reciben sólo el 10% de los ingresos del mundo.
- Las mujeres son dueñas de sólo el 1% de las propiedades del mundo.
- Las mujeres miembros de asambleas parlamentarias en todo el mundo representan sólo el 17% de todos los curules.

- Sólo el 8% de los ministros de gabinete son mujeres.
- El 75% de los 876 millones de adultos analfabetos son mujeres.
- En todo el mundo, las mujeres reciben el 78% de los salarios que reciben los hombres por el mismo trabajo, aunque en algunas regiones ellas tienen una preparación académica mayor.
- En algunas partes del mundo, la brecha salarial entre mujeres y hombres se acerca al 40%.
- A pesar de ser dueñas del 30% de las pymes, las mujeres reciben el 10% de los créditos otorgados por bancos.
- De los 500 millones de obreros con salarios bajos en el mundo, 330 millones, o el 60%, son mujeres.
- En una muestra de 141 países entre los años 1981 y 2002, se encontró que los desastres naturales en promedio causan más víctimas mujeres que varones.

A nivel global, las mujeres representan el 80% de las víctimas de desastres climáticos y mujeres y niñas tienen 14 veces más probabilidades de morir que los varones. Si se considera que el cambio climático afecta mayormente a las poblaciones más vulnerables y que el 70 % de los pobres del mundo son mujeres, es evidente que existe una situación diferencial que encuentra a las mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad, por lo que es necesario diseñar acciones para la equidad de género que puedan revertir esta situación.

A nivel nacional, estas desigualdades son exacerbadas aún más en las zonas rurales por la falta de acceso a servicios básicos. Las mujeres indígenas y campesinas viven en condiciones de aislamiento que se traducen en una mayor exposición al riesgo climático (debido a que quedaron desplazadas a áreas marginales de producción), a la vez que tienen una menor capacidad de responder a los impactos del cambio climático: el 23,5% de los hogares indígenas se encuentran con NBI, en comparación con el 13,8% de los hogares no indígenas (MTEySS, 2022). En las provincias chaqueñas esta diferencia aumenta: alcanza el 74,9% en Formosa, el 66,5% en Chaco y 57,4% en Salta. En síntesis, el ingreso de los hogares de la población indígena es, en promedio, siete veces menor que el conjunto de los hogares del país. Respecto al analfabetismo, en comparación al promedio nacional del 2,4%, en comunidades indígenas se registra el 3,4%; en Formosa el 6,1%; en Salta, el 6,6%; en Jujuy, el 7,9%. Si se analiza a las mujeres indígenas analfabetas respecto del total de analfabetos indígenas: Chaco tiene 55%; Salta, 62,02%; Formosa, 65%; y Jujuy, 72,63%. Todos estos factores evidencian condiciones efectivas de mayor vulnerabilidad que requieren el diseño de políticas de adaptación con enfoque de género e interseccional para poder identificar soluciones específicas

para los diferentes sectores de la sociedad, ya que al género se suman la pertenencia étnica, la cuestión etaria y la localización territorial, cuestiones que agravan la exposición al riesgo climático.

Al mismo tiempo, las mujeres, a pesar de encontrarse en condiciones de mayor vulnerabilidad, son gestoras importantes de cambio y poseedoras de conocimientos y destrezas importantes para todo lo relacionado con la capacidad de adaptación y reducción de riesgos frente al cambio climático, lo cual las convierte en actrices cruciales en esta área. Según datos de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), si las mujeres tuvieran acceso a los mismos recursos productivos de los varones, la producción de alimentos a nivel global crecería entre un 20 y 30% y se podría reducir el hambre de un 12 y 17%.

En consecuencia, existe una necesidad apremiante de adoptar un enfoque sensible al género en la formulación de políticas y programas sobre cambio climático.

Las principales herramientas estratégicas para la incorporación efectiva de la perspectiva de género en las políticas climáticas son: el análisis de género, los indicadores de género, y el presupuesto de género.

Análisis de género: AG

El análisis de género es una herramienta que sirve para identificar y documentar las diferencias de poder, roles, recursos, normas, necesidades e intereses de mujeres, hombres, niñas y niños en una comunidad o grupo. Nos ayuda a comprender la sociedad en que vivimos. Este tipo de análisis debe formar parte de todo lo que hacemos, es una herramienta necesaria para tener la información de base de todos los proyectos, de lo contrario no serán ni estratégicos, ni pertinentes, ni eficaces.

El análisis de género se basa, en primer lugar, en poder recolectar datos empíricos desagregados por sexo. Los cambios reales y el realineamiento de políticas sobre tópicos que son transversales no pueden lograrse a menos que datos precisos se puedan desagregar según este criterio.

Existen numerosos ejemplos de cómo las políticas desinformadas y neutrales al género que seleccionan a comunidades vulnerables sin tener en cuenta las dinámicas en estas cuestiones pueden exacerbar las desigualdades (Nelson, Meadows *et al.*, 2002). Aún más relevante es la necesidad de contar con datos desagregados por sexo si se considera que, en la realidad, a nivel internacional está comprobado la carencia de datos desagregados por sexo, por lo cual el avance en la incorporación del género en las políticas públicas se encuentra fuertemente limitado por la carencia de información objetiva y datos empíricos “duros”.

Sin embargo, el análisis de género no consiste solamente en contar con datos empíricos desagregados por sexo, sino que debe superar esta instancia analizando más en profundidad las estructuras sociales que causan las desigualdades de género. Las desventajas vinculadas con el género coexisten con las desventajas de localización geográfica de la población (rural o urbana), la clase (pobre o rica), la edad y el origen étnico. En cada caso específico se deben cruzar estos datos, ya que van a darse diferencias entre mujeres y niñas de diferentes subgrupos, así como en el caso de los varones y niños.

Para ello, se han identificado seis ámbitos, cada uno de los cuales responde a una pregunta estratégica:

- División sexual del trabajo: quién hace qué.
- Acceso a recursos y control de los mismos: quién tiene qué.
- Acceso a la información: quién sabe qué.
- Toma de decisiones en la comunidad y en el hogar: quién decide qué, en el hogar y en la comunidad.
- Necesidades prácticas e intereses estratégicos: quién necesita qué.
- Interseccionalidad: qué hombres y qué mujeres.

Analizar la realidad en la que se interviene con perspectiva de género permite visibilizar vulnerabilidades y oportunidades, conocimientos y competencias específicas diferenciadas entre varones y mujeres. La finalidad es diseñar acciones más focalizadas y que pongan en valor la riqueza y diversidad de los distintos actores para lograr intervenciones más efectivas. Los lentes de género aportan diversidad de soluciones a las complejas problemáticas de la crisis climática y ponen a la población local en su diversidad al centro de las políticas climáticas.

Del análisis de género se desprende un plan de acción.

Indicadores de género: IG

Las acciones implementadas deben ser medidas para evaluar la efectividad de los resultados alcanzados, y para ello es necesario diseñar indicadores *ad hoc*. Un indicador es un señalador, una medida, número, hecho, opinión, que señala una situación y mide cambios en esa situación a través del tiempo. El indicador nos proporciona una visión de los resultados y acciones.

Los indicadores pueden ser tanto de tipo cuantitativo como cualitativo. En términos generales, utilizamos indicadores cuantitativos para medir los procesos y los acontecimientos sociales fácilmente cuantificables. Mientras que los cualitativos los empleamos para observar e interpretar esos procesos y hechos sociales.

Los principales objetivos de los indicadores de género son:

- **Visibilizar a las mujeres y sus experiencias:** permite conocer la amplitud de lo social desde una perspectiva no androcéntrica; relacionar los condicionantes de género con las situaciones de desigualdad o discriminación; evitar la opacidad de información dada por datos no desagregados e indicadores habituales.
- **Cuantificar las desigualdades de género:** nos dan a conocer las desigualdades específicas entre varones y mujeres. Permiten identificar las brechas de género. Ofrecen información medible y contrastable en los discursos y prácticas en defensa de la igualdad de oportunidades.
- **Sensibilizar y concienciar:** son útiles para mostrar las situaciones de discriminación directa e indirecta vividas por las mujeres. Sirven para valorar las desigualdades en la posición y situación de las mujeres con respecto a los varones como primer paso para la igualdad de oportunidades. Se usan para evaluar la trascendencia de la igualdad efectiva y considerar con ojos críticos la igualdad formal.
- **Impulsar la adopción de políticas más equitativas:** podemos conocer cómo una política afecta al rol de género en términos de perpetuación o superación de las desigualdades. Sirve para capacitar para la toma de decisiones ajustadas a las diferentes necesidades de mujeres y varones, y para orientar las políticas para que respondan a los diferentes intereses de mujeres y varones.
- **Facilitar la disponibilidad de nuevas herramientas:** podemos obtener datos comparados de las situaciones experimentadas por mujeres y por varones en diversos contextos y ámbitos de la sociedad. Es posible conocer los cambios acaecidos a lo largo del tiempo en la situación de varones y mujeres, y evaluar de forma íntegra la eficacia y logros del enfoque de género en las políticas públicas.

Los indicadores pueden ser de dos tipos:

- **Indicador desagregado por género:** sigue siendo un indicador tradicional por cuanto mide el número de personas que está desagregado por género y sexo. Es necesario pero muchas veces insuficiente para obtener información y analizarla desde el enfoque de género, porque no ofrece el mismo tipo de información ni sirve para identificar situaciones de desigualdad entre varones y mujeres. Por ejemplo: cantidad de mujeres, varones, LGBTI+, jóvenes que participen de una capacitación; cantidad de varones y mujeres que acceden a conectividad; cantidad de varones y mujeres propietarios de la tierra, entre otras.
- **Indicador de género:** mide la transformación en las relaciones de

género y el empoderamiento de las mujeres. Calcula los cambios en las brechas por género (cierre o mayor apertura) de varios fenómenos, tales como la diferencia en los salarios, los niveles educativos, la participación política. Por ejemplo: porcentaje de mujeres que participan de los espacios de capacitación; porcentaje de mujeres rurales que acceden a Internet y poseen un dispositivo digital; porcentaje de mujeres dueñas de la tierra.

El conjunto de los indicadores de género se deberá medir en tiempos establecidos para ir evaluando los avances y corregir las estrategias identificadas para implementar un plan de acción.

Presupuesto con enfoque de género (PEG)

El presupuesto con enfoque de género es la integración de una perspectiva clara sobre el género dentro del contexto general del proceso presupuestario mediante procesos especiales y herramientas analíticas. Tiene la intención de promover políticas enfocadas en el género. Generalmente, el presupuesto es considerado un instrumento neutro al género, ya que se presenta en términos de agregados financieros, pero no menciona ni a las mujeres ni a los hombres. Esta apariencia de neutralidad no es real. Sería más adecuado definir el presupuesto como "ciego al género".

Los presupuestos género-responsivos incluyen la planificación y elaboración de programas y presupuestos que contribuyen a la promoción de la igualdad de género y el cumplimiento de los derechos de las mujeres. El elaborar un PEG implica identificar e incorporar las intervenciones necesarias para abordar las brechas de género en las políticas, planes y presupuestos sectoriales o de los gobiernos locales.

El PEG es la herramienta que garantiza que se implemente la transversalización de género asegurando la disponibilidad de recursos y su asignación equitativa en términos de género.

Conceptos claves

- El PEG no es un presupuesto separado para mujeres y varones.
- El PEG asegura que las necesidades e intereses de los individuos de diferentes grupos sociales (sexo, edad, etnia, lugar) se tomen en cuenta.

La presupuestación sensible al género implica el análisis de todas las actividades propuestas para determinar el impacto diferenciado sobre

las mujeres y los varones del presupuesto. Por lo tanto, puede requerir la reasignación de recursos para lograr resultados de igualdad de género a partir de las acciones planificadas.

Cómo lograr un financiamiento climático con perspectiva de género

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) describe el financiamiento climático como el tipo de financiación local, nacional o transnacional que se usa para apoyar e implementar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Los recursos financieros provienen de fuentes públicas, privadas y alternativas, y son “nuevos y adicionales”, es decir que no han sido comprometidos anteriormente (ParlAmericas, 2021).

La decisión de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP15) del 2009 en Copenhague estableció una meta colectiva para que los países desarrollados movilizaran 100.000 millones de dólares para el 2020, y después todos los años hasta el 2025 con el fin de ayudar a los países en desarrollo a adaptarse a los impactos del cambio climático, a reducir sus emisiones y priorizar la transparencia en la implementación. Este objetivo es un elemento fundamental del Acuerdo de París que no se vio cumplido en las fechas establecidas.

El diseño de la arquitectura de la financiación climática puede ser decisivo para determinar que las respuestas al clima promuevan, o no, una mayor equidad de género y empoderamiento de las mujeres, o que exacerben los procesos que ponen a las mujeres en situación de desventaja y refuercen las desigualdades históricas o estructurales.

Para asegurar resultados más positivos, el régimen de financiación para hacer frente al cambio climático debería estar estructurado de forma que reconozca las implicaciones de género de sus actividades y debe ser proactivo para fomentar la equidad y el empoderamiento de las mujeres, así como otras consideraciones sociales y económicas relacionadas. Aunque se haya avanzado positivamente en esta dirección, los marcos y mecanismos de financiación climática actuales no toman en cuenta de forma sistemática los asuntos de género. Más bien el régimen de financiación climática refleja la arquitectura financiera global más amplia, donde predominan las decisiones ciegas al género que han provocado la segmentación y asimetrías de género que ponen a las mujeres en situación de desventaja. Para tratar estas disparidades, la arquitectura de la financiación debería volverse más inclusiva. Además de promover beneficios para el clima a nivel mundial, debería promover el desarrollo sustentable y asegurar que las mujeres y los

varones en sus diferentes condiciones perciban los beneficios en todos los sectores económicos. Para lograrlo, es crucial integrar herramientas para el análisis de género en todos los elementos de la financiación para mejorar la capacidad de adaptación de las poblaciones locales de hacer frente al cambio climático.

Los mecanismos multilaterales de financiamiento climático son los más destacados, porque canalizan en gran medida el financiamiento público. Si bien solamente proveen una pequeña parte del financiamiento total, juegan un papel importante al apoyar proyectos y programas concretos de mitigación y adaptación en los países en desarrollo, y desempeñan una importante función global de señalamiento y de establecimiento de estándares.

Las consideraciones de género no se integraron desde el principio en el diseño y la puesta en marcha de estos mecanismos. Sin embargo, en los últimos años se ha logrado algunos avances en la incorporación de la perspectiva de género en el Comité Permanente de Finanzas (SCF, Standing Committee on Finance), el órgano de la Convención que supervisa su mecanismo financiero y proporciona orientación a sus entidades operativas, el Fondo Verde del Clima (FVC) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). En el SCF los esfuerzos para integrar el género se centraron sustancialmente en la inclusión de información sobre la dimensión de género por primera vez en 2018, y como una característica ampliada en 2020 y 2021 dentro del informe emblemático del SCF sobre la evaluación bienal y el panorama general del financiamiento para el clima. Con esto se incluyó la dimensión de género como tema del Foro de SCF de 2019, y se estableció un grupo de trabajo sobre género y clima. También se nombró una persona para coordinar las cuestiones de género entre los miembros del SCF, pero entre ellos sólo un tercio eran mujeres. Sin embargo, la falta de financiamiento específico y de suficientes conocimientos sobre género en la Secretaría de la CMNUCC y los organismos de la convención siguen ralentizando el avance de las iniciativas de integración del género (Schalatek, 2021).

Los principales fondos multilaterales, como el Fondo Verde del Clima (FVC) y el Fondo Mundial del Medio Ambiente (FMAM), así como los fondos de inversión climática (CIF) y el Fondo de Adaptación (FA), tienen mandatos de género en forma de políticas o planes de acción de género. Lo que representa un avance considerable y genera un impacto en el resto de la arquitectura de financiamiento climático a nivel mundial.

Esta integración de las consideraciones de género se debió, en parte, a las estrategias de incidencia de mujeres en el sector ambiental, a organizaciones de mujeres, donantes y por el reconocimiento, a nivel interno,

de que los fondos de proyectos y programas “ciegos al género” no son inclusivos y frecuentemente tienen un menor desempeño que los proyectos y programas género-transformadores.

La incorporación de los principios de igualdad de género se centra en los siguientes ejes:

- destinar recursos inclusivos y equitativos,
- contar con la participación de las mujeres,
- incrementar el acceso de las mujeres a los recursos.

El principal tema de debate sobre el financiamiento climático con perspectiva de género no se refiere sólo a cuánto se está financiando respecto al compromiso de los 100.000 millones de dólares, sino también a quién, qué y cómo se estructuran esos fondos. En 2017 y 2018 se estima que tan sólo el 20,5% de la financiación climática bilateral se destinó a los países menos desarrollados y el 3% a pequeños Estados insulares en desarrollo. Y la mayor parte de esta financiación se concedió en forma de préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones. Además, sólo el 20% de la financiación climática pública declarada son subvenciones, y el 80% son préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones. Mientras que solamente el 40% del total de la financiación climática declarada es no reembolsable.

Además de los fondos públicos, existen nuevas oportunidades de financiamiento privado que están teniendo un reciente crecimiento y están generando un aumento interesante de las inversiones: los bonos de género.

Estos bonos se encuentran en el mercado de capitales y son, básicamente, un acuerdo en virtud del cual los emisores toman en préstamo fondos de inversionistas y deben reembolsarlos a una tasa convenida al cabo de un plazo especificado. Gobiernos, empresas y muchas otras entidades emiten este tipo de bonos para obtener financiamiento para distintos tipos de proyectos.

El auge de las finanzas sostenibles ofrece nuevas formas para impulsar de manera única las finanzas para abordar problemas sociales, incluidos la desigualdad de género. Los inversores están adoptando cada vez más estrategias para usar su capital de manera intencional y medible para reducir las desigualdades que persisten entre mujeres y varones. El objetivo de los bonos de género es aprovechar el interés de los inversores en impulsar la igualdad de género a través de la emisión de bonos.

Se trata de una alternativa financiera para empoderar económica, empresarial y socialmente a las mujeres. Hasta la fecha, las entidades financieras y los bancos multilaterales han sido los principales emisores de bonos de género.

Las emisiones están en sus primeros pasos. Desde que se lanzó la primera operación —en 2013 en Japón— apenas se han realizado una treintena de emisiones y, de ellas, dos tercios se han hecho desde el año 2020 (Sacristán y Reyes, 2022).

Los bonos de género se encuadran bajo el paraguas de inversión con lentes de género, Gender Lens Investing (GLI), un tipo de inversión que, además de rentabilidad financiera, busca generar rentabilidad social a través del avance en igualdad de género. Estas “lentes” pueden presentarse de tres formas diferentes:

- inversión en empresas que promuevan el liderazgo femenino en su propia organización, desde la plantilla, a los cuadros directivos y el consejo;
- inversión en negocios o empresas que son propiedad o están dirigidas por mujeres;
- inversión en compañías que crean o desarrollan productos y servicios que mejoran la vida de la mujer.

Banistmo, un banco filial de Panamá del Grupo Bancolombia, fue el primer emisor de un bono de género en América Latina en 2019. La operación, estructurada por BID Invest, permitió captar 50 millones de dólares para financiar a pequeñas y medianas empresas (pymes) lideradas por mujeres. Esta emisión (la octava a nivel mundial), se ha convertido en un hito porque ha marcado el camino para las emisiones de bonos de género que han seguido después en la región. La operatoria logró concretarse gracias a una meticulosa preparación, con una emisión que siguió las directrices de los principios de los bonos sociales acordados por la Asociación Internacional de Mercados de Capitales (ICMA). También contó con la segunda opinión de Vigeo Eiris, un ente verificador externo, que acreditó que el marco de bonos estaba alineado a estos principios y que contribuye a cuatro ODS: Igualdad de género (ODS 5), Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), Industria, innovación e infraestructura (ODS 9) y Reducción de las desigualdades (ODS 10).

El bono de género de Banistmo contaba con las mejores prácticas de mercado que proporcionan a los inversores la credibilidad del bono temático. Es por eso que la operación marcó el camino y se convirtió en una referencia a seguir en América Latina. Otros casos de emisiones de bonos de género se han visto en Colombia (con Davivienda, Banco W, Bancamía y Mibanco), México (con Fira, BID Invest y Fonacot), Chile (con Fondo Esperanza y Santander), Perú (con Caja Arequipa) y Ecuador (con Banco Pichincha).

América Latina se ha convertido en la región líder en bonos de género

emitidos tanto por plaza de emisión, como por país del emisor, con un total de 14 operaciones y 12 emisores. Alcanzó 300 pymes lideradas por mujeres que han recibido microcréditos que, en su mayor parte (57%), se dedican al comercio y los servicios, y que tienen un impacto relevante en su entorno (un 40% están ubicados en el mundo rural y un 60%, en la ciudad).

Es por esto que, sobre esta base, distintos países de la región han iniciado caminos similares. Por ejemplo, Colombia, actual líder de bonos de género en América Latina realizó una emisión en agosto 2020 por 100 millones de dólares. Y Ecuador, en marzo 2020, también emitió bonos por 100 millones de dólares. Mientras que México en octubre del mismo año lo hizo por 50 millones de dólares (Martes financiero, 2022).

En esta línea, Argentina inició el mismo camino para la emisión de bonos sociales temáticos. Estableció una operatoria con la Comisión Nacional de Valores (CNV) con una estrategia de salir a la oferta pública con bonos que cuentan con la misma información del régimen de pequeña y mediana empresa sin ser una pyme. De esta forma, permiten el ingreso a los mercados de capitales a emprendimientos que todavía no han logrado el nivel de formalización de una pyme. Esto es posible gracias a la alianza con actores clave del sector que operan como intermediarios. Ejemplos en este sentido son las organizaciones sociales Sumatoria o Pro Mujer que han sido los operadores territoriales que conectan la CNV con las mujeres emprendedoras.

A septiembre de 2022, Argentina tiene emitidos en bonos verdes y sociales 732 millones de dólares. En el mercado de bonos sostenibles, la demanda de bonos de género y los bonos sostenibles relacionados sigue siendo alta entre los inversores.

Para los emisores, estos bonos ofrecen la oportunidad de demostrar su liderazgo en la promoción de la igualdad de género. Pero también ofrecen la oportunidad de diversificar su base de inversores y aprovechar nuevas fuentes de financiación, así como el potencial de ser incluidos en los índices de sostenibilidad.

Para el sector público, integrar objetivos de género en los marcos de bonos es una forma poderosa de recaudar fondos para hacer frente a las causas estructurales de la discriminación por motivos de género en el nivel nacional o subnacional.

Conclusiones

A partir del recorrido propuesto a través de la exploración del marco legal existente y de la evolución histórica de las políticas de cambio climático con enfoque de género, se presentan las siguientes conclusiones.

- ✓ Las implicancias del género en los efectos del cambio climático son evidentes y, por ello, es apremiante acelerar los procesos de incorporación de la perspectiva de género en las políticas de adaptación al cambio climático.
- ✓ La incorporación del enfoque de género en las políticas climáticas es un compromiso formal del Estado argentino, que ha asumido responsabilidades a nivel internacional a través del conjunto de convenciones que ha firmado y revalidado a nivel nacional.
- ✓ La transversalización del enfoque de género requiere el diseño de políticas públicas con alta participación de la sociedad civil y de los movimientos de mujeres.
- ✓ La participación activa de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres va a volver más eficaces y eficientes las políticas climáticas, acelerará las transformaciones sociales necesarias para enfrentar los desafíos que se nos presentan.
- ✓ Es necesario diseñar políticas de equidad de género para empoderar a las organizaciones de mujeres y promover su activa participación en los procesos de toma de decisiones y la adquisición de competencias específicas.
- ✓ La transversalización del enfoque de género representa un conjunto de técnicas y procesos que permiten implementar las políticas, por lo cual es necesario utilizar estas herramientas para el diseño de las políticas nacionales y subnacionales.
- ✓ La perspectiva de género ya está plenamente incorporada a las políticas ambientales a través del *Plan de acción de género* acordado en las Convenciones de las Partes, por lo cual se requiere su aplicación e implementación en los niveles nacionales y subnacionales.



Encuentre las referencias bibliográficas de este capítulo escaneando este código QR.