

Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



XIII

Conferencia Regional
sobre la Mujer

de América Latina y el Caribe

Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016

Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



XIII

Conferencia Regional
sobre la Mujer

de América Latina y el Caribe
Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

María Nieves Rico
Directora de la División de Asuntos de Género

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El presente documento fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para ser presentado en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016).

La coordinación general del documento estuvo a cargo de María Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Participaron en la redacción María Nieves Rico, Lucía Scuro, Alejandra Valdés y Pamela Villalobos, de la División de Asuntos de Género. Contribuyeron con insumos sustantivos, procesamiento estadístico y valiosos comentarios las siguientes personas: Verónica Aranda, María Cristina Benavente, Nicole Bidegain, Andrés Espejo, Natalia Gherardi, Ana Cristina González, Flavia Marco, Antonin Menegaux, Laura Pautassi, Gwendoline Peltier, Claudia Robles, Miguel Sevilla, Vivian Souza, Ana Stefanovic e Iliana Vaca-Trigo, todas de la División de Asuntos de Género.

Se agradecen los comentarios y aportes de Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL; Verónica Amarante, Directora de la oficina de la CEPAL en Montevideo; Pablo Yanes, Coordinador de Investigaciones de la sede subregional de la CEPAL en México; Jorge Rodríguez y Jorge Martínez, del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL; Daniela Trucco y Heidi Ullman, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL; Marcela Ríos, Oficial del Programa de Gobernabilidad, y Elizabeth Guerrero, Asesora en Género, ambas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como las aportaciones de la Oficina Regional de las Américas y el Caribe de ONU-Mujeres.

El documento recoge también las valiosas contribuciones de las ministras y autoridades de los mecanismos para el adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe, realizadas durante las reuniones preparatorias de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe con países de Centroamérica y México (Ciudad de México, 2 y 3 de junio de 2016), con países de América del Sur (Santiago, 4 y 5 de julio de 2016) y con países del Caribe (Puerto España, 26 y 27 de julio de 2016).

Se agradece asimismo la contribución de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), del Gobierno de Noruega y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Distr.: General • LC/G.2686/Rev.1 • Diciembre de 2016 • Original: Español • S.16-01248
© Naciones Unidas • Impreso en Naciones Unidas, Santiago

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Prólogo.....	9
Capítulo I	
De la integración de la mujer en el desarrollo al desarrollo sostenible con igualdad de género	11
Introducción.....	13
A. Hitos en la construcción de la agenda regional de género.....	15
B. Componentes de la agenda regional de género	18
1. Enfoques que orientan las políticas públicas.....	19
2. Dimensiones críticas para la autonomía de las mujeres y el ejercicio y la garantía de sus derechos	23
3. Ejes de implementación	25
C. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género: confluencias virtuosas y oportunidades de articulación	29
1. Desafíos estructurales para el desarrollo con igualdad de género y sostenibilidad	33
2. El financiamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la desaceleración de las economías y los derechos de las mujeres	34
3. Los medios de implementación	35
4. La Agenda 2030 y la autonomía de las mujeres.....	35
Capítulo II	
La igualdad distributiva y la autonomía económica	37
Introducción.....	39
A. Sin superación de la pobreza no hay autonomía económica para las mujeres.....	40
1. Más mujeres entre los pobres	42
2. Tener ingresos propios no es suficiente	44
B. El salario mínimo: una institución laboral que contribuye a la autonomía económica de las mujeres.....	50
1. Los impactos de establecer una renta básica para las mujeres	53
C. La economía del cuidado: proceso integrado de producción y reproducción	54
1. Hacer visible lo invisible	55
2. Las políticas públicas y la economía del cuidado	56
D. Los ingresos y el uso del tiempo: el trabajo doméstico y de cuidados en el centro de la ecuación.....	58
1. Reducción de la jornada laboral para todos: una llave para la corresponsabilidad de los cuidados	63
E. Discriminación y desigualdad en el mercado laboral	64
1. El desacople entre la educación y el trabajo remunerado	65
2. La resistente segmentación del mercado laboral	69
F. Sesgos y déficits en la protección social	72
1. Los sistemas de pensiones y su deuda con las mujeres	73
G. Recursos naturales y activos productivos: desafíos en el acceso y control para las mujeres	76
1. La exclusión de las mujeres rurales	76
2. Barreras para acceder a activos productivos y financieros	81

Capítulo III	
Autonomía física, libertad y derechos.....	85
Introducción.....	87
A. El derecho a la salud y a una vida plena.....	89
1. Las madres niñas: maternidad infantil y en la adolescencia	90
2. Inclusión y autonomía de las mujeres con discapacidad	96
3. Las mujeres son más vulnerables a los eventos extremos.....	98
B. El derecho a una vida libre de violencia.....	99
1. Violencia en el espacio público	101
2. Violencia en el ámbito institucional	105
3. Múltiples manifestaciones de discriminación contra las mujeres	109
C. La expresión más dramática y radical: el feminicidio	113
D. Economía y violencia, un vínculo por visibilizar	116
1. El financiamiento de las políticas garantiza el ejercicio de los derechos.....	119
2. Políticas de reparación frente a la violencia contra las mujeres	120
3. Desfinanciamiento de los Estados y nuevos controles financieros para el cierre de brechas de igualdad	124
Capítulo IV	
Participación en el poder y autonomía en los procesos de adopción de decisiones	127
Introducción.....	129
A. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe	130
B. La voluntad política: presencia de mujeres en los gabinetes ministeriales.....	131
C. La expresión de las elecciones: parlamentos y poder local	133
1. Parlamentos: lentos avances hacia la representación de las mujeres.....	133
2. Las alcaldías, un espacio que se resiste al cambio	135
3. Elegibilidad y acoso político: dos barreras que superar.....	137
D. ¿Cómo romper el actual techo de los cargos de elección popular?	138
1. De las cuotas a la democracia paritaria	139
2. Financiamiento público: instrumento para la igualdad	140
E. El ámbito económico, la gestión del conocimiento y la comunicación social en deuda con las mujeres	142
F. La acción colectiva de las mujeres para la igualdad, la paz, la democracia y el desarrollo.....	144
Capítulo V	
Hacia políticas de igualdad de género innovadoras y efectivas.....	147
Introducción.....	149
A. La innovación y la calidad de las políticas en el centro de un Estado inclusivo	150
B. Una arquitectura institucional para la igualdad de género.....	152
1. Los mecanismos para el adelanto de las mujeres.....	153
2. Los procesos de transversalización de la perspectiva de género en el Estado.....	155
3. Canales para la participación efectiva de la sociedad civil	158
C. Planificación para un desarrollo sostenible con igualdad de género	159
1. El financiamiento de las políticas de igualdad	161
D. Los diálogos y pactos como sustento de la sostenibilidad de las políticas públicas	163
E. Horizonte 2030 con igualdad, autonomía y derechos	164
Bibliografía.....	167

Cuadros

Cuadro I.1	Los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	31
Cuadro II.1	América Latina (18 países): normativa sobre el salario mínimo de las trabajadoras domésticas, 2015.....	51
Cuadro II.2	América Latina (8 países): valor económico del trabajo no remunerado de los hogares	56
Cuadro II.3	Centroamérica y República Dominicana: especialidades de la formación profesional con mayor presencia de hombres y de mujeres, 2012	70
Cuadro II.4	América Latina y el Caribe (9 países): proporción de unidades agrícolas familiares sobre el total de explotaciones, alrededor de 2008.....	81
Cuadro III.1	América Latina: tipo de legislación vigente relacionada con educación y embarazo, maternidad y paternidad en la adolescencia	94
Cuadro III.2	América Latina y el Caribe: legislación nacional sobre trata y tráfico de personas	105
Cuadro III.3	América Latina (8 países): mujeres encarceladas por delitos relacionados con drogas, como proporción de la población penal total de mujeres, último año con información disponible	107
Cuadro III.4	América Latina: regulación en relación con la violencia obstétrica en las normativas nacionales	108
Cuadro III.5	América Latina: países en que están tipificados el femicidio o feminicidio o el homicidio agravado por razones de género	113
Cuadro V.1	América Latina: base normativa de los planes de igualdad de género	159

Gráficos

Gráfico I.1	Propuesta de transversalización de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según el lenguaje acordado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	32
Gráfico II.1	América Latina (promedio ponderado de 18 países): evolución de la población sin ingresos propios, según sexo, 2002-2014	41
Gráfico II.2	América Latina (18 países): evolución de la incidencia de la pobreza y del índice de feminidad en hogares pobres, 2002-2014	42
Gráfico II.3	América Latina (18 países): incidencia de la pobreza e índice de feminidad en hogares pobres, alrededor de 2005 y 2014	43
Gráfico II.4	América Latina (17 países): composición de los ingresos propios según fuente, por sexo, alrededor de 2014	44
Gráfico II.5	América Latina (17 países): proporción de personas con ingresos propios según tipo de ingresos y sexo, alrededor de 2014	48
Gráfico II.6	América Latina (14 países): población sin ingresos propios según recepción de transferencias no contributivas del Estado, por sexo, alrededor de 2014	49
Gráfico II.7	América Latina (promedio ponderado de 17 países): población con ingresos propios, según línea de pobreza per cápita, alrededor de 2014.....	49
Gráfico II.8	América Latina (promedio ponderado de 17 países): distribución de la población de 15 años o más según niveles de ingreso con relación al salario mínimo, alrededor de 2014.....	51
Gráfico II.9	América Latina (promedio de 17 países): mediana de los ingresos de la población ocupada según categoría de ocupación y sexo, alrededor de 2014	52
Gráfico II.10	América Latina (promedio ponderado de 18 países): población de 15 años o más sin ingresos propios, por sexo y quintiles de ingreso del hogar, alrededor de 2014.....	59
Gráfico II.11	América Latina (10 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado de la población de 20 a 59 años, por sexo, alrededor de 2014.....	60
Gráfico II.12	América Latina (10 países): población de 20 a 59 años que se encuentra fuera del mercado laboral por razones familiares, alrededor de 2013	60
Gráfico II.13	América Latina (7 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 20 a 59 años con y sin ingresos propios, por sexo, alrededor de 2013	61

Gráfico II.14	América Latina (9 países): proporción del trabajo remunerado y no remunerado realizado por las mujeres de 20 a 59 años, según situación de pobreza, alrededor de 2014	62
Gráfico II.15	América Latina (promedio ponderado de 18 países): salario medio de las mujeres asalariadas urbanas de 20 a 49 años que trabajan 35 horas o más por semana respecto del salario de los hombres de iguales características, según años de escolaridad, 1990 y 2014	66
Gráfico II.16	América Latina y el Caribe (18 países): condición de actividad de los jóvenes de 15 a 29 años, alrededor de 2014	68
Gráfico II.17	América Latina (promedio ponderado de 18 países): empleo según nivel de productividad de los sectores de actividad, alrededor de 2014.....	69
Gráfico II.18	América Latina (16 países): personas de 65 años o más que reciben jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas según sexo y brecha en los montos medios entre hombres y mujeres, alrededor de 2014.....	73
Gráfico II.19	América Latina (15 países): tasa de participación económica según sexo y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014	78
Gráfico II.20	América Latina (15 países): población ocupada en el área rural por sectores de actividad, alrededor de 2005 y 2014	78
Gráfico II.21	América Latina (4 países): tiempo dedicado y tasa de participación en el trabajo no remunerado, según sexo y zona geográfica.....	79
Gráfico II.22	América Latina (5 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado de la población de 15 años o más ocupada en el sector agropecuario, por sexo, alrededor de 2014	80
Gráfico III.1	América Latina (18 países): mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años de edad que son madres, alrededor de 2010.....	90
Gráfico III.2	América Latina y el Caribe (10 países): mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años de edad que fueron madres antes de cumplir los 15 años de edad, alrededor de 1990 y de 2010.....	91
Gráfico III.3	América Latina (9 países): mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años de edad pertenecientes a pueblos indígenas que son madres, alrededor de 2010.....	92
Gráfico III.4	América Latina (8 países): mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años de edad con necesidades insatisfechas de planificación familiar, alrededor de 2010	92
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (35 países): prevalencia de la discapacidad, por sexo y edad, promedios simples, alrededor de 2010	96
Gráfico III.6	América Latina (8 países): personas con discapacidad que son económicamente activas, según sexo, alrededor de 2010	97
Gráfico III.7	América Latina y el Caribe (33 países): muertes por lesiones, según grupos etarios y sexo, 2010.....	99
Gráfico III.8	Colombia y República Dominicana: mujeres de entre 15 y 49 años de edad que reportan violencia, según situación de discapacidad, alrededor de 2010.....	109
Gráfico III.9	América Latina (15 países): feminicidios o femicidios, 2014	115
Gráfico III.10	El Caribe (8 países): muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima (feminicidios íntimos), último año con información disponible.....	115
Gráfico IV.1	América Latina: promedios regionales de participación en cargos de toma de decisiones, 2014 o 2015.....	130
Gráfico IV.2	América Latina (20 países) y el Caribe (11 países): participación de mujeres en gabinetes ministeriales, 2014	132
Gráfico IV.3	América Latina y el Caribe: participación de mujeres en gabinetes ministeriales y distribución de sus carteras, 2014	133
Gráfico IV.4	América Latina (20 países) y el Caribe (13 países): mujeres electas en el órgano legislativo nacional, cámara única o cámara baja, 2015	134
Gráfico IV.5	América Latina (20 países) y el Caribe (6 países): mujeres alcaldesas electas, 2014	136
Gráfico IV.6	América Latina (19 países) y el Caribe (6 países): mujeres concejales electas, 2014.....	136
Gráfico V.1	Nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, 2016.....	154

Recuadros

Recuadro II.1	La migración y las remesas como parte de los ingresos de las mujeres.....	45
Recuadro II.2	El impacto de los programas de transferencias condicionadas en la asignación de tiempo de las mujeres.....	46
Recuadro II.3	El espacio del cuidado: las políticas urbanas y la igualdad de género.....	57
Recuadro II.4	La inserción laboral de las mujeres afrodescendientes.....	66
Recuadro II.5	Trabajo doméstico remunerado: ingresos aún sin plenos derechos.....	71
Recuadro II.6	La previsión social de mujeres y hombres en el Cono Sur.....	74
Recuadro II.7	El reconocimiento al derecho de la protección social del trabajo rural en el Brasil.....	80
Recuadro III.1	El matrimonio precoz.....	95
Recuadro III.2	Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos.....	103
Recuadro III.3	Las Reglas de Bangkok.....	106
Recuadro III.4	Homofobia y transfobia en la escuela.....	112
Recuadro III.5	El feminicidio bajo la lupa: el Registro de Feminicidio y Tentativa de Feminicidio del Ministerio Público del Perú.....	114
Recuadro III.6	La construcción del indicador de feminicidio.....	116
Recuadro III.7	Los costos para las dueñas de pequeñas empresas que sufren violencia.....	118
Recuadro III.8	Estimación del costo fiscal de una licencia para mujeres víctimas de violencia doméstica en la Argentina según su funcionamiento actual.....	122
Recuadro III.9	Estimación del costo fiscal de una pensión para hijas e hijos de mujeres víctimas de feminicidio.....	123
Recuadro III.10	Flujos financieros ilícitos y trata de mujeres, niños y niñas.....	125
Recuadro IV.1	Un ejemplo digno de imitar: la Ley núm. 243 del Estado Plurinacional de Bolivia.....	138
Recuadro IV.2	Mujeres indígenas: líderes y ciudadanas.....	141
Recuadro IV.3	Participación en procesos de paz: el caso de Colombia.....	145
Recuadro V.1	Las políticas de cuidado: una oportunidad de transversalización desde el inicio.....	157
Recuadro V.2	La revolución de los datos y los instrumentos para la formulación y el seguimiento de las políticas de igualdad.....	161

Diagramas

Diagrama I.1	Hitos globales y de la agenda regional de género.....	17
Diagrama I.2	Tres categorías de acuerdos identificables en la agenda regional de género.....	19
Diagrama I.3	Acuerdos de la agenda regional de género según dimensiones críticas tematizadas en derechos.....	24
Diagrama I.4	Ejes de implementación de los acuerdos de la agenda regional de género.....	27
Diagrama II.1	La (in)sostenibilidad de la vida humana.....	55
Diagrama V.1	La arquitectura institucional para la igualdad de género.....	152

Los países de la región, con la incidencia y el apoyo de la sociedad civil, han transitado durante las últimas cuatro décadas por un camino de consensos —emanados de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)—, que han puesto en el centro la superación de las desigualdades de género y el pleno ejercicio de los derechos y la autonomía de las mujeres.

Desde la primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, celebrada en La Habana, en 1977, hasta la actualidad, en un contexto de importantes logros globales, como la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Plataforma de Acción de Beijing, las preocupaciones y las propuestas de política pública se han ido transformando y han madurado a la luz de los avances alcanzados en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Los esfuerzos por integrar a las mujeres en el desarrollo, que en un comienzo constituían el objetivo central, se traducen hoy en nuevos retos, entre los cuales el desarrollo sostenible con igualdad de género ocupa un lugar privilegiado.

La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe ha desempeñado un papel crucial en la construcción de la agenda regional de género y hoy, de cara a su decimotercera versión, la CEPAL ha querido contribuir una vez más al debate regional, a través del presente documento, *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*. En él se detallan los hitos que han marcado la construcción de dicha agenda, se analiza su articulación con los compromisos globales expresados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y se aportan elementos para el diseño de políticas en favor de la igualdad en los países de la región.

La actual situación de América Latina y el Caribe, caracterizada por un escenario económico, político, social y ambiental incierto y menos favorable que en años recientes, debe ser percibida, de manera paradójica, como una oportunidad para transformar la trayectoria de su desarrollo, superando las desigualdades y la brecha existente entre los avances que han significado las legislaciones y la realidad cotidiana de las mujeres.

En este marco, se aborda en el documento la potencialidad que tienen las políticas públicas para alcanzar la igualdad sustantiva, así como la importancia de que los enfoques analíticos y propositivos que ya son parte consustancial de la agenda regional de género estén presentes en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, proyectos y programas.

Junto con ofrecer un completo diagnóstico de la situación de las mujeres de la región, los avances logrados y los desafíos ineludibles en dimensiones críticas para su autonomía, se propone en el documento un camino para avanzar de manera decidida hacia el pleno ejercicio y la garantía de los derechos de las mujeres como una condición del desarrollo sostenible.

En materia de autonomía económica, sigue vigente el reto de la igualdad distributiva, que incluye la superación de la pobreza de las mujeres, tanto monetaria como de tiempo, la igualdad salarial, el fin de la discriminación en el mercado laboral y de los sesgos y déficits en la protección social. También se aborda el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado como núcleo de la desigualdad basada en la división sexual del trabajo, y se destaca que el acceso y el control de recursos naturales y de activos productivos por parte de las mujeres, en especial de las mujeres rurales, indígenas, campesinas y las que pertenecen a hogares con menores ingresos, son deudas que los Estados deben saldar no solo por razones de justicia, sino también como requisito indispensable para un cambio estructural progresivo como el que plantea la CEPAL.

Además de ampliar la mirada a una concepción heterodoxa de la economía que contemple la sostenibilidad de la vida y nuevos equilibrios entre los papeles del Estado, el mercado, la sociedad civil y las familias, se propone considerar instrumentos del mercado de trabajo, como el salario mínimo y la reducción de la jornada laboral, para mejorar la situación no solo de las mujeres, sino de la sociedad en su conjunto, así como analizar los efectos que tendría sobre la igualdad de género la aplicación de una renta básica universal o ingreso ciudadano.

Tampoco se puede hablar de desarrollo sin asegurar la autonomía física de las mujeres. Esta autonomía seguirá estando lejos de ser una realidad mientras ellas no puedan ejercer en plenitud su derecho a la salud, mientras no puedan decidir libremente sobre su vida reproductiva y sexual, mientras persistan las altas tasas de mortalidad materna —muertes en su mayoría evitables—, mientras aumente la maternidad infantil y en la adolescencia, que compromete el presente y el futuro del bienestar de muchas niñas y jóvenes, y mientras se mantengan los obstáculos para que las mujeres con alguna discapacidad sean consideradas sujetos de derechos.

Las mujeres tienen el derecho de vivir libres de violencia, sin que el feminicidio sea una amenaza acompañada siempre de un deficitario acceso a la justicia.

En el documento se proponen análisis de inversiones económicas que los Gobiernos deberían asumir para implementar políticas en esta dirección, a la luz también de los costos que la inacción en materia de violencia contra las mujeres representa para los países.

Otro elemento clave es la autonomía en el poder y en los procesos de adopción de decisiones, en los que la presencia de mujeres es marcadamente insuficiente y no guarda relación con su peso demográfico ni con los aportes que realizan y el papel que cumplen en la sociedad. Esto se constata en la baja participación de las mujeres no solo en las instancias del poder político, sino también en otros ámbitos de decisión, como el económico, ya sea en empresas o sindicatos, el académico y de gestión del conocimiento, y en los medios de comunicación social.

Los desafíos en esta materia son abordados considerando caminos que refuerzan las medidas de acción positiva y avanzan hacia la noción de democracia paritaria como criterio ordenador en la construcción de sociedades más igualitarias. Con el convencimiento de que un Estado democrático requiere de mayor representación y transparencia, se plantea también la importancia de la función de los mecanismos de financiamiento de la política para asegurar la participación de las mujeres en el ámbito público.

Se integra en el análisis un campo de investigación emergente: la interdependencia existente entre las autonomías, por ejemplo, en la consideración del papel que juegan los mecanismos de evasión y elusión tributaria y sus impactos en el desfinanciamiento de las políticas públicas de igualdad, o el peso de crímenes como la trata de mujeres y niñas en la conformación de flujos financieros ilícitos.

Con la mirada puesta en el futuro, en el documento se plantea una propuesta para el fortalecimiento de las políticas públicas de igualdad de género y de garantía de los derechos y la autonomía de las mujeres, tejiendo una red de interdependencia entre los objetivos, metas y medidas para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género.

Los nuevos retos que enfrenta América Latina y el Caribe demandan políticas públicas innovadoras y efectivas que sostengan y sean sostenidas por una arquitectura para la igualdad de género basada en instituciones sólidas y articuladas, así como en procesos de transversalización y participación claros.

Una planificación, gestión y elaboración de presupuestos orientados al desarrollo sostenible que incluya los planes de igualdad de género en los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial constituye también un imperativo para que en el corto y mediano plazo la región avance y se impidan posibles retrocesos.

Frente al ambicioso objetivo de la igualdad de género es necesario consolidar la implementación de políticas, pactos y alianzas que permitan construir los cimientos para el cambio civilizatorio que implica un desarrollo sostenible e inclusivo con la igualdad en el centro, en el que no solo nadie se quede atrás, sino que las mujeres, en toda su diversidad, se encuentren a la par y liderando la transición desde una cultura del privilegio y la discriminación hacia una cultura de los derechos y la igualdad.

La reflexión y la trayectoria que aquí se proponen, ante el desafío de transformar el insostenible modelo de desarrollo actual, requieren de una mirada estratégica y audaz. Este documento es una invitación y un instrumento para pensar en el futuro, consolidar los avances logrados, dejar de postergar compromisos y obligaciones en torno a los derechos de las mujeres y planificar el camino que asegure a la región alcanzar plenamente el desarrollo sostenible con igualdad de género.

Alicia Bárcena

Secretaría Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)



De la integración de la mujer en el desarrollo al desarrollo sostenible con igualdad de género

Introducción

- A. Hitos en la construcción de la agenda regional de género
- B. Componentes de la agenda regional de género
- C. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género: confluencias virtuosas y oportunidades de articulación

Introducción

El camino recorrido de forma ininterrumpida por América Latina y el Caribe desde la Primera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (La Habana, 1977) hasta la actualidad muestra cómo se fue construyendo —con la participación del movimiento feminista, los Gobiernos y los organismos internacionales— una agenda y una concepción de política pública que superan la mirada inicial de vulnerabilidad de la población femenina, debilitan la idea de que la situación de desventaja de las mujeres en los países se mejora cambiando a las mujeres, y no necesariamente a la sociedad, y van más allá del enfoque de igualdad de oportunidades, para llegar a una perspectiva de análisis y propositiva centrada en la titularidad de derechos y la autonomía como base para la igualdad y el desarrollo sostenible (González Vélez, 2015). De este modo, se visibilizan, por una parte, las personas titulares de derechos, y, por la otra, los compromisos y responsabilidades de las instituciones que tienen que garantizar el ejercicio de esos derechos y los procesos que conducen a pactos para la igualdad de género y a la exigibilidad como mecanismos para revertir desigualdades, erradicar la discriminación y la violencia, y redistribuir el tiempo, los recursos y los roles.

América Latina y el Caribe ha celebrado 12 Conferencias Regionales y es la única región del mundo que tiene un órgano permanente de estas características¹. Además, ha producido un cúmulo de acuerdos y un lenguaje de enorme riqueza política y técnica, que muestra el compromiso de los Gobiernos, concretado en medidas que han ido configurándose en una hoja de ruta que, si bien ha tenido sus altos y bajos, ha marcado de manera señera el camino de las sociedades latinoamericanas y caribeñas hacia una mayor igualdad entre mujeres y hombres. Estos acuerdos constituyen, junto con la negociación sistemática que les sigue, una experiencia única de definición de agenda de política pública y de estándares en los que deben enmarcarse las políticas en cuanto a sus contenidos, enfoques, énfasis temáticos, grupos de atención especial y objetivos.

Las últimas dos décadas de este camino de casi 40 años han estado muy marcadas por el principio de transversalidad del enfoque de género, estrategia adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995 para superar la discriminación de género y lograr la igualdad. Este concepto es definido por las Naciones Unidas como “el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros” (Naciones Unidas, 1999, pág. 24).

Junto con la consolidación democrática, la transversalización e institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas de los países se fue transformando en un objetivo presente en los diálogos intergubernamentales, aunque de manera mucho más lenta y limitada que la deseada, y en la actualidad aún constituye un desafío y un instrumento para alcanzar la igualdad de género y garantizar la autonomía de las mujeres, derribando las denominadas “paredes de cristal” (CEPAL, 2011a) para generar mecanismos eficaces y sostenibles de coordinación intersectorial

¹ Todos los acuerdos emanados de las 12 reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe que se mencionan en este documento se encuentran en CEPAL (2016a) y en la bibliografía que permite una búsqueda pormenorizada de los artículos y acuerdos. Véase [en línea] <http://biblioguias.cepal.org/AgendaRegionalGenero>.

e interinstitucional. Los esfuerzos por transversalizar un enfoque de derechos de las mujeres han enfrentado, y continúan enfrentando, diferentes tácticas de resistencia por parte de las funcionarias y los funcionarios de gobierno encargados de la implementación de las políticas de género. Estas van desde la trivialización de las políticas dirigidas a mejorar la situación de las mujeres, el proceso por el cual una política transformadora deriva en un conjunto de acciones rutinarias débiles o la “distorsión” de las políticas transformadoras que son reinterpretadas e implementadas como asistencialistas, hasta la resistencia expresa al cambio cultural impulsado por las políticas de género (Kabeer y Subrahmanian, 1996). No obstante, cada vez se exige más la inclusión de género en el quehacer del Estado, en especial en el marco de la profundización de la reforma del Estado emprendida por muchos países de la región. Esto ha ido acompañado del reconocimiento, cada vez mayor, de la importancia de diseñar y utilizar indicadores de género para formular las políticas y evaluar los programas, y el desarrollo de estadísticas desagregadas por sexo y otros factores, que permitieron avanzar en los diagnósticos y los procesos de adopción de decisiones basados en evidencia, con lo que se contribuyó a la incipiente y desafiante transversalización.

Es posible constatar que, desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, la región ha vivido un período prolífico en la generación de acuerdos regionales relativos a los cambios y las políticas públicas necesarias para alcanzar la autonomía de las mujeres y la igualdad de género. Una muestra de ello son los consensos de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe que tuvieron lugar en Santiago (1997), Lima (2000), México, D.F. (2004), Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013). A esto se suman las sinergias entre los acuerdos y resoluciones de distintas conferencias regionales (Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe y Conferencia Estadística de las Américas, y la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe), y, de manera muy especial, con el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo aprobado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, que tuvo lugar en Montevideo en 2013, y su Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

El gran número de acuerdos concretados durante estos años da cuenta de un período especialmente significativo, donde el debate en torno a los contenidos y especificidades de dichos acuerdos se ha ido redefiniendo y enriqueciendo permanentemente en función de los contextos socioeconómicos y político-culturales por los que fue pasando la región. Coincide, además, con el cambio de siglo, que en la agenda internacional estuvo marcado por la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing y por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos en la Cumbre del Milenio (2000), y que en la actualidad está signado por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por los Estados Miembros en el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 (Naciones Unidas, 2015a).

Este devenir ha tenido efectos sobre la concepción de los papeles de hombres y mujeres en la sociedad, así como en los programas y proyectos gubernamentales, y, además de resistencias, ha generado cambios. En este marco, es posible afirmar que los acuerdos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe tienen gran incidencia en la agenda de género en la medida en que: i) definen una agenda de política pública y marcos normativos para la región, con estándares muy altos en diversos temas; ii) en cada nuevo acuerdo se reconoce el valor político y programático del anterior; iii) han logrado incorporar estándares elevados de derechos, aun en momentos en que las negociaciones y los acuerdos globales en torno a la igualdad de género se han tornado más complejos; iv) en su conjunto, contienen un cuerpo de medidas de política que abarcan las 12 áreas de la Plataforma de Acción de Beijing y son una agenda que perdura y traspasa las distintas administraciones gubernamentales y generaciones, constituyéndose en una agenda regional acumulativa que resignifica las áreas de preocupación, las vuelve más complejas y las interconecta, y v) la agenda de igualdad de género ha permeado hacia otros ámbitos (otras conferencias regionales) y distintos sectores, y sus principales actores en muchos de los países contribuyen hoy a esos espacios y a diversas temáticas.

Con un carácter transformador, el convencimiento de que la persistencia de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres es incompatible con el desarrollo sostenible atraviesa todos los acuerdos, por lo que es prioritario promover la igualdad, superar la discriminación y transformar el denominado sistema sexo-género, así como la tradicional división sexual del trabajo. En este sentido, resulta relevante entender los esfuerzos emprendidos por la región a través de los compromisos asumidos para lograr el cambio cultural y transformar un sistema que define estereotipos sobre el significado de ser hombre o ser mujer, determinando las aspiraciones y la distribución de recursos y tiempos de unos y otras, limitando sus capacidades y condicionando los beneficios que reciben del crecimiento

económico y el desarrollo de los países. Es posible afirmar que el modelo de desarrollo impulsado por la agenda regional de género involucra a diversos actores gubernamentales y no gubernamentales y a todos los estamentos de la sociedad. Sin embargo, las deudas aún son muy grandes y, en el contexto de la región más desigual del mundo, la desigualdad de género continúa siendo un obstáculo para el desarrollo sostenible de los países.

A. Hitos en la construcción de la agenda regional de género

En América Latina y el Caribe, la construcción de la agenda de derechos de las mujeres en organismos internacionales tuvo su primer hito en 1928, cuando mujeres de todas las naciones acudieron a La Habana para exigir su participación en la Sexta Conferencia Internacional Americana y la ratificación del Tratado sobre Igualdad de Derechos. No había ninguna mujer entre los delegados de los 21 países miembros, quienes argumentaron que solo ellos podían hablar en la sala y que en el temario no había lugar para discutir el Tratado. Tras un mes de protestas, las mujeres lograron hacer oír su voz en la Conferencia y hablar por primera vez de manera oficial, y, si bien el Tratado no fue ratificado, se creó la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). Vigente hasta la actualidad, la CIM es el primer órgano intergubernamental del mundo creado expresamente con el propósito de asegurar el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de las mujeres².

En el contexto de las Naciones Unidas, en 1973 los Gobiernos de América Latina solicitaron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en ocasión de su decimoquinto período de sesiones, la preparación de un estudio sobre la participación de las mujeres en el desarrollo y las medidas para eliminar toda discriminación. Este estudio constituyó uno de los aportes de la región a la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, realizada en México en 1975, que consagró a esta parte del mundo como pionera en la realización de importantes debates intergubernamentales sobre el mejoramiento de la situación y condición de las mujeres y la igualdad de género en el desarrollo.

Desde ese momento hasta la actualidad se ha ido consolidando lo que denominamos “agenda regional de género”, que comprende los compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe con los derechos y la autonomía de las mujeres, y que se constituye en una agenda abierta hacia el futuro, que incorpora de manera dinámica los nuevos compromisos y obligaciones asumidos por las naciones. Este cuerpo de acuerdos se vincula y entrecruza con la agenda de los movimientos de mujeres y feministas de la región, que han tenido un destacado papel de incidencia, retroalimentación y seguimiento de dichos compromisos.

La Primera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe tuvo lugar en La Habana en 1977 y fue el foro de discusión del primer Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina (CEPAL, 2016a). Este Plan constituye un hito en la medida en que aborda de manera articulada el tema de la desigualdad estructural de las sociedades latinoamericanas y la discriminación contra las mujeres. De hecho, en él se reconoce que la eliminación del subdesarrollo que afectaba a los países de la región era indispensable para la plena participación de la mujer y se vincula al capitalismo con el patriarcado, como dos sistemas que se articulan para colocar a las mujeres en un particular lugar de subordinación, opresión y explotación tanto en el ámbito público como privado.

Destaca en este Plan el énfasis sobre el papel de los medios de comunicación a la hora de generar una distorsión de la imagen y la realidad de las mujeres y sobre la centralidad de los patrones culturales dominantes en el sostenimiento y reproducción de la discriminación y la necesidad de desmontarlos, sobre todo teniendo en cuenta su papel en la construcción de la subjetividad de las mujeres. Se reconoce, además, la necesidad de producir cambios en las legislaciones y los mecanismos administrativos, considerando especialmente medidas para la incorporación de la mujer (en singular) a la vida económica, política y social de los países. Ya en ese momento se menciona el trabajo doméstico no remunerado y la sobrecarga de trabajo que este implica para las mujeres como un obstáculo para su inserción en el mercado laboral y generar ingresos. También se abordan los cambios que se requieren a nivel de la familia y se menciona el derecho de “ambos cónyuges” a decidir el número de hijos que quieren tener. Por último, se hace un llamado a realizar investigaciones interdisciplinarias y multisectoriales, lo que refleja la preponderancia que desde el comienzo tuvo el tema de la generación de información y conocimiento para la agenda de género.

² Véase [en línea] www.oas.org/es/cim/.

Dos años después, en 1979, se aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979), de gran relevancia mundial por ser el primer instrumento de derechos humanos de las mujeres que tiene un carácter vinculante, es decir, que es jurídicamente obligatorio para los Gobiernos signatarios³. Destaca, por su aporte directo de gran impacto, el concepto de discriminación de esta Convención, que no solo sigue vigente, sino que no ha sido superado (Bareiro, 2016). En el artículo 1 se afirma: la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera (Naciones Unidas, 1979).

Con el impulso de esta definición, el resto de los artículos de la Convención y las observaciones y recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, así como las nuevas concepciones en el marco de los derechos humanos de las mujeres, se han implementado importantes cambios legislativos que en la región han ido operando para ajustar el marco normativo, y que, después de las dictaduras cívico-militares, en los procesos de transición hacia la democracia y de paz, han formado parte del fortalecimiento del Estado de derecho⁴. El hincapié en la agenda legislativa responde al convencimiento de que las leyes son la más importante garantía de aplicación, continuidad y revisión de medidas para terminar con la discriminación y avanzar hacia la igualdad. Es por eso que una gran proporción de las energías para la igualdad en la región se concentran en formalizar los derechos de las mujeres, tanto en forma de leyes y otras normas, como de instituciones (Bareiro, 2016).

Durante el proceso preparatorio de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, y ante la realización de la Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social, los Gobiernos deciden preparar un nuevo Plan que, basado en el anterior, lo actualice ante la nueva ola democratizadora, el fortalecimiento del movimiento feminista, los nuevos conocimientos y enfoques teóricos sobre la subordinación de las mujeres y las desigualdades de género, y la realidad que enfrentaban las mujeres y sus demandas. Así, en 1994 se aprueba en Mar del Plata, Argentina, el Programa Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 (CEPAL, 2006), que va a constituirse, con una mirada regional, en un aporte para los debates en torno a la Plataforma de Acción de Beijing (Naciones Unidas, 1995)⁵.

En este Programa destacan los acuerdos sobre la realización de campañas amplias y permanentes en los medios de comunicación, la necesidad de establecer mecanismos de capacitación sobre perspectiva de género y la atención integral de la salud a lo largo de todo el ciclo vital, entendiendo al aborto como un problema de salud pública. Se reitera el énfasis en el reconocimiento de los modelos culturales que excluyen o distorsionan la identidad y los conocimientos de las mujeres en todas las áreas de la vida social y que se expresan en la familia, la educación y el arte. En un lugar central aparece la insistencia en la necesidad de revisar las legislaciones nacionales, con una fuerte impronta patriarcal, para ajustarlas a los marcos internacionales y a los derechos humanos, lo que va a tener, como ya se ha indicado, una amplia repercusión en la normativa de los países y va a acelerar la implementación de cambios significativos y nuevas regulaciones de acuerdo con problemas y fenómenos como la violencia contra las mujeres y las transformaciones en la estructura familiar, que no habían sido abordados desde el ámbito de la política pública.

De igual modo, y acorde con los acontecimientos que sucedían entonces en algunos países y la irrupción del proceso de globalización de las economías, se hace referencia a la importancia de la presencia de mujeres en las negociaciones de los tratados comerciales y de integración regional, y su consideración en la resolución de conflictos y la construcción de la paz. Este Programa, junto con la Plataforma de Beijing, nutrió además la elaboración de los primeros planes de igualdad de oportunidades que, liderados —si bien muchas veces tímidamente— por los mecanismos para el adelanto de la mujer, pretendían involucrar a otros sectores del poder ejecutivo y a otros poderes del Estado. Sin embargo, las resistencias de fuerzas conservadoras, la escasez de recursos, la baja legitimidad y el poco conocimiento de la problemática, así como una muy incipiente experiencia en la elaboración de políticas

³ Dos especialistas latinoamericanas participaron activamente en la redacción de la Convención: Esther Veliz, de Cuba, y Aída González, de México.

⁴ Bareiro (2016) refiere a una entrevista con Aída González en que llama la atención sobre el hecho de que a la fecha de adopción de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1979, ningún país del mundo estaba dispuesto a aceptar un artículo sobre violencia contra las mujeres por considerarlo un asunto privado y no público.

⁵ La implementación de este Programa se extendió más allá de 2001 durante la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer realizada en Lima, donde se hace un llamado a “Fortalecer la implementación del Programa de Acción Regional, inclusive más allá del año 2001, así como promover la efectiva implementación de la Plataforma de Acción de Beijing...” (CEPAL, 2000).

transversales, llevaron a que solamente en contadas ocasiones estos planes logran transversalizar y orientar el trabajo de otros ministerios de manera extendida. Tras la aprobación de la Ley Nacional 24.012 de Cupo Femenino de Argentina, primer país del mundo en regular una medida de este tipo, las acciones afirmativas empezaron a incorporarse en los debates y a cobrar relevancia como un instrumento de carácter temporal para acelerar la inserción de las mujeres en la política y otros ámbitos⁶.

El año 1994 marcó otro hito en la región con la aprobación, por parte de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará). Además de ser un instrumento de derechos humanos de las mujeres de carácter vinculante y muy demandado por el movimiento feminista y de mujeres, la Convención marcó una de las líneas prioritarias en la acción gubernamental y dio pie a la negociación y promulgación de las primeras leyes nacionales sobre violencia contra las mujeres, principalmente en la esfera privada y en el entorno familiar. En muchos casos, estas leyes nacionales se han ido perfeccionando y reglamentando, y han permitido la adjudicación de más recursos para ofrecer garantías de real protección a las víctimas de violencia. También fueron extendiéndose a otros ámbitos y en la actualidad hay 16 países de la región que tienen leyes sobre feminicidio (CEPAL, 2016b). Estas leyes permitieron ampliar las fronteras de las políticas de género más allá de los mecanismos para el adelanto de la mujer, en la medida en que involucran a Parlamentos, tribunales, policía, fiscalías y los sectores de la salud, la educación y el trabajo a nivel nacional y subnacional.

Entre 1997 y 2013, la Conferencia Regional sobre la Mujer ha aprobado e impulsado una serie de acuerdos en los denominados Consensos de Santiago, Lima, México, D.F., Quito, Brasilia y Santo Domingo. Cada uno de estos consensos, que se han constituido en una especie de marca registrada, puede considerarse un hito en la construcción de la agenda regional de género. Estos documentos fueron acompañados por declaraciones de la sociedad civil, producto de foros que se realizaron de forma paralela y con motivo de las Conferencias Regionales, y a los que asistieron organizaciones feministas y de mujeres en distintas expresiones de su diversidad, que se presentaron a los Gobiernos durante las sesiones y tuvieron gran incidencia. En este proceso, y estando *ad portas* de cumplir 40 años de construcción de la agenda regional de género, la inclusión de organizaciones feministas en iniciativas transnacionales y extrarregionales, y en el seguimiento de los acuerdos regionales vinculados al control ciudadano sobre el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos, contribuyó a su sostenibilidad y amplió el campo de reflexión y de acción de muchos actores, considerando la voluntad política, los procesos desplegados y los resultados obtenidos.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁶ En la Ley 24.012, aprobada en 1991 en la Argentina, se establece que las listas de partidos políticos para cargos electivos nacionales deben tener como mínimo un 30% de mujeres. Véase [en línea] http://www.cnm.gov.ar/legNac/Ley24012_decreto1246.pdf.

B. Componentes de la agenda regional de género⁷

El análisis y la lectura conjunta de los acuerdos derivados de las Conferencias Regionales sobre la Mujer muestran que en cada plan, programa o consenso se reconoce el valor político y programático de los anteriores, sumando lenguajes, enfoques y problemáticas emergentes antes no considerados. Asimismo, se enmarcan en las plataformas y programas de acción de las conferencias de las Naciones Unidas sobre la mujer, población y desarrollo, derechos humanos, desarrollo social y medio ambiente llevadas a cabo en la década de 1990, un período normativo por excelencia que ha dejado una fuerte huella a nivel mundial y regional.

Si bien a lo largo del tiempo se presenta una pluralidad de trabajos que implican compromisos de diferente naturaleza, existe una cierta unidad conceptual que se refleja en los acuerdos gubernamentales que conforman la agenda regional de género. Los acuerdos se pueden agrupar en tres categorías: i) enfoques de política pública que marcan la mirada que se otorga a los distintos problemas que enfrentan las mujeres para alcanzar su autonomía y ejercer sus derechos, así como la perspectiva de las propuestas de políticas; ii) ejes de implementación que reflejan las medidas vinculadas a políticas públicas que pueden contribuir a acelerar los cambios hacia la igualdad de género, y iii) temáticas en las que se concentran los acuerdos y que reflejan las problemáticas que se quiere abordar, con sus desafíos vinculados a los diagnósticos y las barreras a superar. En las tres categorías de acuerdos queda claro que se establecen compromisos para los mecanismos para el adelanto de la mujer y, cada vez más, compromisos que apelan a otros actores, como Parlamentos, ministerios sectoriales e instituciones públicas de distinta índole, y a otros mecanismos y entidades de nivel regional y global.

El análisis del discurso de la agenda regional de género permite identificar cinco enfoques propositivos que se pueden resumir en: i) igualdad de género, ii) derechos humanos de las mujeres, iii) interseccionalidad e interculturalidad, iv) democracia paritaria, representativa y participativa, y laicidad, y v) desarrollo sostenible e inclusivo. Estos enfoques coinciden con la propuesta de Nancy Fraser respecto de la justicia de género, que distingue distintas dimensiones relativamente autónomas entre sí: la dimensión económica de la redistribución, la dimensión cultural del reconocimiento y la dimensión política de la representación (Fraser, 2008).

La multiplicidad de temas, fenómenos y problemas que se abordan, en algunos casos reiteradamente, resaltando los insuficientes avances y la necesidad de insistir en el terreno político y en el llamado a modificar las condiciones que enfrentan las mujeres (por ejemplo, en torno a la violencia de género, los derechos sexuales y reproductivos, y la participación en los procesos de toma de decisiones), se suman a cuestiones emergentes como las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), las ciencias y la macroeconomía. Estos ámbitos de preocupación se pueden agrupar, con fines analíticos, en dimensiones críticas tematizadas en derechos y constituyen un entramado interdependiente e indivisible. Por su parte, las medidas asociadas a acciones necesarias para garantizar los derechos de las mujeres se tipifican en diez ejes de implementación.

La categorización de las medidas presentada en el diagrama I.2 permite afirmar que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, está alineada con las medidas de la agenda regional de género, ya que en su preámbulo asume un enfoque de derechos y no discriminación, impulsa metas orientadas a los derechos de las mujeres y niñas y su empoderamiento, y acuerda medidas sobre los medios de implementación. Esto genera una oportunidad inédita de establecer sinergias regionales-globales y aunar esfuerzos en la búsqueda de un paradigma que ponga a las personas en el centro.

⁷ El análisis de los acuerdos regionales se basa en González Vélez (2015) y Bidegain Ponte (2015).

Diagrama I.2
Tres categorías de acuerdos identificables en la agenda regional de género



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

1. Enfoques que orientan las políticas públicas

Los enfoques de política pública, entendidos también como marcos conceptuales e ideológicos que se plantean en la agenda regional de género, se encuentran interrelacionados y no se deben considerar de manera separada o fragmentada sino de forma sinérgica, puesto que en reiteradas ocasiones el lenguaje acordado muestra explícitamente cómo se retroalimentan y unos apelan a otros. Además, tienen un evidente carácter teleológico, en la medida en que están orientados hacia un fin: erradicar la discriminación contra las mujeres, alcanzar su autonomía y el ejercicio pleno de sus derechos, y lograr la igualdad en el contexto del desarrollo de los países y en la economía política que ha cruzado la región. La mirada integral es un esfuerzo permanente, que está presente en todos los documentos de acuerdos de las Conferencias Regionales sobre la Mujer. Así, por ejemplo, en el Consenso de Santo Domingo se acuerda: “Asegurar la adopción de la perspectiva de género y el enfoque de derechos en todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas, así como la articulación necesaria entre los poderes del Estado y los actores sociales, para lograr la igualdad de género, garantizando que se constituya en un pilar para el desarrollo sostenible”.

a) Igualdad de género

El enfoque de igualdad de género observable en los acuerdos regionales responde claramente a la idea de que la desigualdad no es inevitable (Stiglitz, 2015). Además de constituirse en objetivo, el enfoque se vuelve un eje central y transversal que necesita estar presente en toda la acción del Estado, por lo que debe adoptarse en todos los planes, programas y políticas públicas, y se lo considera un factor clave para consolidar la democracia y avanzar hacia un modelo de desarrollo más participativo e inclusivo (Consenso de Santo Domingo) (CEPAL, 2013a). Este enfoque de igualdad se refuerza con las propuestas —en los dos últimos consensos de Brasilia y Santo Domingo— en torno a la democracia paritaria, referida no solo a una representación similar de hombres y mujeres en los procesos de adopción de decisiones, sino también a una nueva lógica de organización del Estado y nuevos criterios de representación y participación que conducen a que las necesidades y demandas de las mujeres estén presentes en las políticas públicas.

Conceptualmente, este enfoque se fue conformando en un proceso vinculado al contexto sociopolítico de los países, incluso a su economía política, y ha sido influenciado por los debates teóricos en ciencias sociales, en la agenda internacional y en el feminismo latinoamericano. Como sostiene Forbes (1995), es inevitable que el contenido y el papel de las ideas acerca de la igualdad y el desarrollo estén en constante revisión. Así se pasó, no sin dilemas

y conflictos, de hablar de igualdad entre hombres y mujeres (Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, La Habana, 1977) a hablar de equidad de género (Sexta Conferencia de Mar del Plata, 1994, Séptima Conferencia de Santiago, 1997) e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Consensos de Lima, México, D.F., Quito y Santo Domingo). Más recientemente, se retomó y volvió aún más complejo el concepto de igualdad de género (CEPAL, 2010e, 2012a, 2014a), sobre la base de la efectiva titularidad de derechos como ética compartida y principio último irreductible, y se lo vinculó con el desarrollo y con los derechos humanos (Consenso de Santo Domingo)⁸. Esto sin dejar de considerar que la igualdad formal y sustantiva requiere un tratamiento idéntico de hombres y mujeres, acompañado de un tratamiento diferenciado cuando, por razones biológicas o sociales vinculadas al orden de género dominante (por ejemplo, sexualidad y reproducción, o participación en puestos de decisión en el ámbito público), amerita una distinción, en ocasiones acompañada de acciones positivas, con el objeto de ejercer los derechos de manera universal y conformar un cuerpo coherente de políticas públicas transformadoras.

Así, en el Consenso de Santiago se sostiene la necesidad de “aplicar al desarrollo un enfoque integrado que vincule políticas sociales y económicas para el logro de la equidad,... garantizar que los planes y programas incorporen plenamente (mainstreaming) una adecuada perspectiva de género en las políticas y decisiones, y consideren la distribución equitativa de recursos en la sociedad” (CEPAL, 1997). También se acuerda que para ello se requiere “crear o fortalecer los mecanismos institucionales para la promoción de la mujer y la igualdad de oportunidades, dotándolos de recursos adecuados de toda índole, personalidad jurídica y autonomía presupuestal, así como del respaldo político al más alto nivel para que, entre otros, impulsen y vigilen la aplicación de políticas de género en forma transversal” (CEPAL, 2000).

Destaca el énfasis en la “centralidad de la igualdad de género en el debate sobre el desarrollo” en un sentido amplio y comprensivo, ya que, como se señala en el Consenso de Santo Domingo, “implica considerar tanto la dimensión productiva como la reproductiva y transformar la división del trabajo, que en razón de inequidades en materia reproductiva ha generado una carga desproporcionada para las mujeres y desigualdades estructurales de género que perpetúan el círculo de la pobreza, la marginación y la desigualdad” (CEPAL, 2013a).

Los enfoques de transversalización de la igualdad de género y de derechos humanos buscan equilibrar las relaciones de poder entre sujetos de derechos o entre sujetos y garantes de derechos. En este marco, en las evaluaciones de las políticas y los programas debe analizarse el grado en que las relaciones de poder se han transformado como resultado de una intervención, siempre en virtud de una comprensión integral del contexto (UNEG, 2014). De este modo, ambos requieren la adopción sistemática de abordajes nuevos en las políticas públicas y con un foco centrado en los resultados. Al respecto, la posición que se expresa en la agenda regional de género se encuentra alineada con el concepto de igualdad sustantiva establecido en la Recomendación general núm. 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto, donde se sostiene que “un enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. [...] El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer”. “La igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva...” (Naciones Unidas, 2004, párr. 8 y 9).

En todos los consensos se insiste en la importancia de que los mecanismos para el adelanto de la mujer tengan recursos y capacidades para incidir transversalmente en las políticas y en la estructura del Estado. En particular, en el Consenso de Santo Domingo (2013) se introduce con claridad la noción de transversalidad, entendida como la adopción de la perspectiva de género y el enfoque de derechos en los programas, planes, proyectos y políticas públicas junto con la articulación entre poderes del Estado y actores sociales, lo que también implica cuestionar la sectorialidad que ha caracterizado el quehacer gubernamental. Además, se entiende que la inclusión de estos enfoques debe ser un pilar para el desarrollo sostenible. Frente al interrogante “¿Igualdad en qué?”, se responde “Igualdad en derechos”.

⁸ De manera reiterada, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer solicita a los Estados Parte que no se confundan los términos “igualdad” y “equidad”. El mecanismo aclara que las obligaciones emergentes de la Convención son la no discriminación y la generación de igualdad formal y sustantiva, buscando la igualdad de resultados. Además, en las Constituciones de América Latina y el Caribe se adopta el principio de igualdad y ese es el principio que debe llevarse adelante (Bareiro, 2016).

b) Derechos humanos de las mujeres

Desde la firma y ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo, la Convención de Belém do Pará, y los Convenios 100, 111, 156, 183 y 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la agenda regional de género se ha basado de manera consistente y coherente en los instrumentos internacionales de derechos humanos que, con carácter vinculante, obligan a los Gobiernos a adoptar medidas y destinar recursos para garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres⁹. De este modo, se reconoce el carácter universal, indivisible, interdependiente e inalienable de los derechos humanos de las mujeres y se propone adoptar medidas integrales para su aplicación, entre las que destaca la introducción de la noción de una cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres, que se refleje en programas como la educación en derechos humanos con perspectiva de género en todos los niveles de la enseñanza (CEPAL, 2004a, Consenso de México, D.F.). La agenda toma en cuenta los derechos individuales y colectivos, y reafirma el derecho al desarrollo como parte de los derechos humanos, por lo que subraya la importancia de avanzar hacia un orden internacional propicio para el ejercicio real de los derechos de las mujeres, que implica la eliminación de cualquier normativa discriminatoria (CEPAL, 2007a, Consenso de Quito). En este contexto, hay un llamado permanente a armonizar las leyes nacionales con los marcos internacionales de derechos humanos y a considerar de manera particular la protección de los derechos humanos de las mujeres en cada ámbito o tema que se aborda. Es central la consideración de las mujeres como sujetos de derechos y del Estado como garante de esos derechos, obligado a su protección y realización (González Perret y Deus Viana, 2015).

A esto se sumó la adopción del enfoque de derechos humanos como una metodología exigible en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Al respecto, los Gobiernos acordaron “asegurar la adopción de la perspectiva de género y el enfoque de derechos en todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas [...]” (Consenso de Santo Domingo, párr. 112) (CEPAL, 2013a). Esto supone aplicar los principios y estándares de derechos humanos y tener en consideración los patrones de desigualdad y discriminación presentes en los países, la extendida imposibilidad de reclamar, reconociendo la importancia del acceso a la justicia (Consenso de Brasilia) (CEPAL, 2010d), y los desequilibrios en las relaciones de poder (UNEG, 2014). Esta metodología implica asegurar la igualdad sustantiva, entendida como el cierre de la brecha entre la igualdad de derecho y de hecho, el cumplimiento progresivo de los derechos sin retroceder en su realización, la movilización de los máximos recursos disponibles para garantizar el ejercicio de los derechos, la contemplación de la diligencia debida para impedir la discriminación y violación de derechos por parte de actores privados, y el principio pro persona como criterio hermenéutico en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria (Pinto, 1997).

Por último, es posible afirmar que la agenda regional de género avanza y sienta bases para incluir el reconocimiento de nuevos derechos —como es el caso del cuidado y, en las últimas décadas, los derechos sexuales y reproductivos— como parte de los derechos humanos, así como la existencia de violaciones de estos derechos. Los derechos humanos son históricos y van surgiendo a medida que se reclaman nuevas libertades contra viejos poderes (Bobbio, 1991). La evolución de los debates en torno al trabajo de las Conferencias permite identificar que el derecho al cuidado se ha configurado como un ámbito de política pública en sí mismo y que, como tal, requiere de la puesta en marcha de medidas concretas y propias vinculadas a la contribución social y económica del trabajo no remunerado y la necesidad de que las mujeres que lo realizan tengan seguridad social (Consenso de Lima), al reconocimiento del trabajo en servicios de cuidado, a la conciliación entre la vida familiar y laboral de hombres y mujeres (Consenso de México, D.F.), al papel del cuidado y el trabajo doméstico en la reproducción económica, a la importancia de redefinir la división sexual del trabajo y el cuidado como un asunto público que compete a los Estados, las empresas y las familias (Consenso de Quito), a la adopción de políticas para avanzar en la valoración económica del cuidado en las cuentas nacionales, así como en políticas universales de cuidado y de protección social para las trabajadoras domésticas y las personas cuidadoras (Brasilia), y a la consideración del cuidado como un bien público y como un derecho que implica la redistribución de las tareas de cuidado entre el Estado, el mercado, la sociedad y los hombres y mujeres (Consenso de Santo Domingo).

⁹ Cuatro convenios clave de la OIT en materia de igualdad de género son: el Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (Núm. 100), el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (Núm. 111), el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (Núm. 156), y el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (Núm. 183). A estos se suma el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189), que en la práctica beneficia principalmente a las mujeres, ya que estas son mayoría en este grupo.

c) Interseccionalidad e interculturalidad

Al abarcar casi la totalidad de los espacios sociales, y dado su amplio horizonte temporal, el sistema social de género tiene una gran capacidad para influir en otros sistemas sociales, y también la posibilidad de ser influido por ellos (Guzmán y otros, 2012). Un elemento destacable en la agenda regional de género es el reconocimiento de la diversidad de mujeres presente en la población femenina de los países y de sus necesidades específicas, así como el hecho de tener en cuenta las formas en que las distintas categorías, posiciones o situaciones (culturales, identitarias, sociales, etarias, étnicas, raciales y otras) producen una discriminación particular o se conjugan para agravar o profundizar alguna desigualdad. Es interesante el modo en que se produce una confluencia de líneas de pensamiento y se plantea con fuerza la igualdad en la diversidad. Se propone orientar las políticas de Estado para corregir las desigualdades y garantizar los derechos humanos de las mujeres, prestando especial atención a las niñas, las adolescentes, las jóvenes, las adultas mayores, las indígenas, las afrodescendientes, las mujeres rurales, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intergénero e intersexuales (LGBTII), las mujeres con discapacidad, las desarraigadas, las migrantes y las refugiadas, focalizando la acción en la eliminación de la brecha existente entre igualdad de hecho y de derecho, y tomando en cuenta el carácter pluricultural, multiétnico y multilingüe de los países de la región (Consensos de Lima y Santo Domingo). La pluralidad y multiculturalidad de las mujeres y sus aportes se considera al plantear la noción de democracia participativa y la necesidad de fortalecer los liderazgos y la implementación de políticas públicas de acción afirmativa para mujeres afrodescendientes e indígenas, de manera que se integren plenamente al desarrollo (Consenso de Quito).

Del reconocimiento de la diversidad se avanza hacia un enfoque de interseccionalidad que reconoce la existencia de un sistema complejo de estructuras de opresión —múltiples y simultáneas— que crean una nueva dimensión de desempoderamiento y también deben considerarse en las políticas públicas¹⁰. Desde este paradigma, las discriminaciones por razones de sexo, raza o etnia, orientación sexual, identidad de género, pobreza y otros factores, como la condición de migrante, interactúan formando un complejo engranaje que no puede interpretarse, y mucho menos abordarse, para su superación, por medio de variables aisladas, sino que requiere un enfoque integrador y holístico (González Perret y Deus Viana, 2015). En consecuencia, la agenda establece la necesidad de “definir y desarrollar políticas públicas contra la discriminación y promover acciones afirmativas, sobre la base de un enfoque interseccional que abarque la lucha contra el sexismo, el racismo, el etnocentrismo, la homofobia y la lesbofobia” (Consenso de Santo Domingo, párr. 93). En ella, se reafirma que el marco de derechos humanos está estrechamente relacionado con el enfoque de interseccionalidad. El principio de no discriminación e igualdad implica reconocer las formas de discriminación —múltiples e interconectadas— contra las mujeres y la necesidad de implementar políticas justas con el fin de acelerar el logro de la igualdad sustantiva para todas las mujeres, incluso cuando existe la igualdad formal.

Asimismo, se articula la interseccionalidad con el desarrollo de sistemas de información que se basen en estadísticas e indicadores con enfoque de género que tengan en cuenta la diversidad de situaciones que enfrentan las mujeres (Consenso de México, D.F.).

d) Democracia paritaria y laicidad

En la agenda regional de género, las instancias de deliberación pública y de poder político son interpeladas desde variados énfasis y medidas, pero con un marcado enfoque integral. En los Consensos se reconoce que la igualdad de género debe ser el eje central y transversal de toda acción del Estado para fortalecer la democracia y para lograr un desarrollo inclusivo, y se puede observar un llamado de atención sobre “el vínculo entre los derechos humanos, la consolidación de la democracia representativa y participativa, y el desarrollo económico y social” (Consenso de Quito) (CEPAL, 2007a).

La presencia paritaria de las mujeres en la vida política, demanda expresada en el Consenso de Lima de manera general, se ha ampliado como exigencia, y en Santo Domingo se plantea la necesidad de “asegurar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los puestos de toma de decisiones en todos los poderes del Estado y los gobiernos locales, por medio de iniciativas y medidas legislativas y de carácter electoral que garanticen la representación paritaria de las mujeres en todos los ámbitos del poder político y el compromiso con las agendas estratégicas para alcanzar la paridad en la participación política y la paridad de género como política de Estado” (Consenso de Santo Domingo,

¹⁰ El término “desempoderamiento” fue acuñado por la académica afroestadounidense Kimberlé Williams Crenshaw en 1995.

párr. 101). Además, se propone aplicar “leyes que aseguren la representación paritaria en los espacios de decisión, promoviendo medidas afirmativas de inclusión, tanto en partidos políticos como en otras instituciones de la vida democrática, del ámbito público o privado [...]” (párr. 102). El carácter subversivo, e incluso radical (Mouffe, 1999), del planteamiento de democracia paritaria ha estado cada vez más presente en los acuerdos regionales e incluso ha traspasado las fronteras de la política para llegar a otros ámbitos de decisión pública. En esta línea, se ha pretendido dar una respuesta a la pregunta que guió la XI Conferencia Regional sobre la Mujer llevada a cabo en Brasilia: ¿Qué Estado para qué igualdad? (CEPAL, 2010a).

A su vez, a partir de la X Conferencia Regional sobre la Mujer, celebrada en Quito, los diferentes acuerdos incluyen una referencia a la centralidad del Estado laico para la garantía de los derechos y autonomía de las mujeres (Consenso de Quito, párr. 8, y Consenso de Brasilia). Si bien se reconoce que se debe garantizar la libertad de culto y religiosa, esto debería estar condicionado a que se respeten los derechos humanos de las mujeres (Consenso de Brasilia). Asimismo, en los acuerdos de los últimos años se vincula la laicidad del Estado y la implementación de formas participativas de gobierno como garantías para el ejercicio efectivo de los derechos humanos y la consolidación de la democracia, la transparencia y la gobernanza (Consenso de Santo Domingo, párr. 10). En este sentido, se plantea un importante impulso en los acuerdos adoptados hacia la secularización de la sociedad y de las políticas públicas.

e) Desarrollo sostenible e inclusivo

La CEPAL sostiene que el actual modelo de desarrollo ha llegado a su agotamiento debido a la pérdida de dinamismo y la inestabilidad del sistema económico asociada a una tasa declinante de crecimiento de la producción y del comercio, y al desacople del sistema financiero, las desigualdades y tensiones causadas por la concentración de la riqueza y de los ingresos entre los países y dentro de ellos, con graves consecuencias sociales, políticas y económicas, y el riesgo de una crisis ambiental de grandes proporciones con efectos desastrosos para el planeta (CEPAL, 2016c).

En concordancia, las mujeres de la región, tanto las que se desempeñan en organismos gubernamentales como las pertenecientes al movimiento feminista y al movimiento amplio de mujeres, hace ya décadas que plantean que el desarrollo sostenible exige la integración explícita de la perspectiva de género (Consenso de Santiago) y la urgencia de promover acciones que abarcan desde las políticas macroeconómicas hasta la paz, para fomentar el desarrollo sostenible con equidad e igualdad (Consenso de Lima). También en el Consenso de México, D.F. (2004) se acuerda que el pleno desarrollo se alcanza mediante medidas políticas, sociales, económicas y culturales que permitan el goce de todos los derechos, y se introduce la importancia de diseñar y ejecutar planes nacionales de desarrollo en todos los ámbitos del Estado, incluidos los recursos para financiarlos, tomando en cuenta la diversidad étnica, racial y generacional.

En este contexto, la incorporación de la perspectiva de género en todos los planes, programas y políticas como exigencia para el logro del desarrollo sostenible es un punto planteado desde el Consenso de Santiago en adelante, que es plenamente coherente con los nuevos desafíos a nivel mundial. La erradicación de toda forma de discriminación y de las desigualdades en el acceso a recursos y en el trabajo remunerado y no remunerado es una contribución esencial para la autonomía de las mujeres en las esferas pública y privada y una condición del desarrollo sostenible (CEPAL, 2016c). Sin embargo, queda pendiente un mayor análisis desde la igualdad de género de los desafíos que los patrones de consumo y producción plantean a los países de la región, así como de los retos que la urgencia ambiental impone a la consideración específica de una perspectiva de igualdad de género en temas como el cambio climático, el uso del suelo, la energía, el agua y los fenómenos extremos de la naturaleza.

2. Dimensiones críticas para la autonomía de las mujeres y el ejercicio y la garantía de sus derechos

Los variados y amplios temas incluidos en los acuerdos de las Conferencias Regionales abordan asuntos sectoriales o multisectoriales, como educación, mercado de trabajo, cuidado y trabajo no remunerado, salud física y mental, salud sexual y reproductiva, violencia, ciencias y nuevas tecnologías, pobreza y protección social, medios de comunicación y patrones culturales, desastres naturales y migración, conflictos armados, medio ambiente y recursos naturales, crédito y recursos productivos. En la agenda regional de género, estos temas se agrupan en un planteamiento de máximos y no de mínimos, bajo diferentes tipos de derechos necesarios de garantizar: derechos a una vida libre de violencia y discriminación, derechos sexuales y reproductivos, derechos económicos, sociales y culturales, derechos

civiles y políticos, y derechos colectivos y ambientales. Estos derechos, conjugados con libertades, apelan, a su vez, a la autonomía de las mujeres en sus tres expresiones —física, económica y en la toma de decisiones—, así como a sus interrelaciones, dando cuenta de la integralidad de los procesos de transformación requeridos para lograr la igualdad y el desarrollo sostenible.

El enfoque de interseccionalidad se operacionaliza mediante el reconocimiento de la necesidad de garantizar todos los derechos humanos a toda la diversidad de mujeres de la región, así como las metas de autonomía de las mujeres y de igualdad de género son el centro y el horizonte del desarrollo sostenible. La riqueza de los acuerdos negociados por los Gobiernos de la región en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe es indiscutible. La densidad y profundidad con que se abordan los temas varían de un consenso a otro y a lo largo del tiempo, y están determinadas, sin duda, por las urgencias, las coyunturas y los contextos, pero también por los avances respecto del grado de conocimiento que se tiene sobre las distintas formas de discriminación que enfrentan las mujeres, la falta de reconocimiento pleno de sus derechos humanos y la voluntad política para comprometerse con su erradicación.

Los acuerdos permiten observar los tránsitos entre distintas disputas sociales que tienen distintos efectos para la política. Así, por ejemplo, se avanza de las ideas sobre pobreza e inclusión de las mujeres en el desarrollo a una noción más comprensiva de la autonomía económica para las mujeres y el desarrollo sostenible con igualdad de género; de las ideas sobre la reducción del número de hijos al reconocimiento pleno de los derechos sexuales y los derechos reproductivos; de las cuotas a la paridad en todas las esferas del poder público y de la sociedad; del reconocimiento del valor del trabajo no remunerado que se realiza en el hogar a las disputas por la reorganización del trabajo en el ámbito del hogar y en el mercado laboral y a la construcción de pactos que generen corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y las familias.

Diagrama I.3
Acuerdos de la agenda regional de género según dimensiones críticas tematizadas en derechos



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Entre las principales problemáticas que se agrupan en cada dimensión, y que se pueden identificar en la agenda regional de género como un todo integrado, se encuentran los siguientes temas (sin agotarlos en toda su extensión), que, a su vez, son planteados de acuerdo con los enfoques resumidos anteriormente.

- Derecho a una vida libre de violencia y discriminación: violencia contra las mujeres en sus diferentes manifestaciones (privada, pública, institucional, obstétrica, política, en situaciones de conflicto, desastres

naturales y privación de libertad, acoso sexual, incesto, explotación sexual, tráfico, trata, prostitución forzada, violaciones, feminicidio); seguridad pública y ciudades; legislaciones y acceso a la justicia; contenidos educativos y medios de comunicación; estereotipos, sexismo, racismo, etnocentrismo, homofobia, lesbofobia y discriminación.

- Derechos sexuales y reproductivos: información y educación sexual, aborto, anticoncepción, servicios de salud de calidad, mortalidad materna, orientación sexual e identidad de género, servicios universales; discapacidad y vejez; maternidad adolescente; infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA; emergencias sanitarias; maternidad saludable; desarrollo tecnológico; distintos tipos de familia.
- Derechos económicos, sociales y culturales: ingresos, empleo e inserción productiva, trabajo y control de los recursos, división sexual del trabajo, trabajo no remunerado y cuidados, protección y seguridad social, educación, ciencias y tecnologías de comunicación, transformación de pautas culturales, transmisión intergeneracional de la pobreza, jefatura de hogar y bienestar, uso y distribución del tiempo, políticas fiscales y macroeconómicas; políticas sociales; inversión pública; ruralidad, trabajo doméstico remunerado e informalidad; empresas y emprendimientos, crédito, tecnologías e innovación; territorio y modelos productivos.
- Derechos civiles y políticos: participación política y liderazgo, partidos políticos y sistemas electorales; representación y paridad, organizaciones y movimientos feministas y de mujeres, migración, conflictos y construcción de paz; gobierno electrónico.
- Derechos colectivos y medioambientales: tierra y territorio, agua y bosques, desastres naturales y eventos extremos, cambio climático, ámbitos rural y urbano, gestión de riesgos y mitigación; derecho al desarrollo, cooperación internacional.

El peso cuantitativo de estos temas muestra que en los últimos 15 años, la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres ha tenido la mayor concentración y número de acuerdos (51), seguida de las medidas relativas al trabajo no remunerado y el mercado laboral (44), la salud sexual y reproductiva (35) y la participación política y el liderazgo de las mujeres (32). Este primer grupo de temas refleja la importancia y el valor que se ha dado a las tres esferas de la autonomía de las mujeres: física, económica y en los procesos de adopción de decisiones. Sin embargo, es importante reconocer que, además de las medidas relativas a la violencia y a la salud sexual y reproductiva, la dimensión de la autonomía relativa a la autodeterminación reproductiva, a las decisiones libres sobre el propio cuerpo y a la integridad física también constituye el corazón de los acuerdos. La lectura de la agenda regional de género como un todo también permite dar cuenta de la existencia de una importante relación virtuosa entre autonomías y entre derechos y sus interrelaciones.

Independientemente del número de acuerdos referidos a cada problemática, muchos de los temas incluidos en las otras dimensiones han ido mostrando una importancia creciente. El énfasis sobre unos y otros permite definir retos para el futuro y profundizar el trabajo en torno a las estadísticas e indicadores de género y la medición de la desigualdad en los países y entre países, y así hacer un seguimiento de los progresos hacia la igualdad. De igual modo, la variabilidad en el uso de conceptos y términos conduce a reflexionar sobre el tipo de debates, de conversaciones sociales y de producciones académicas que deben generarse para avanzar con profundidad en esta agenda. Las dimensiones críticas tematizadas en derechos implican un horizonte normativo, deseos y reivindicaciones, y no necesariamente reflejan la realidad, presente en los diagnósticos, de las mujeres y los hombres que no ejercen sus derechos. En los capítulos II, III y IV de este documento se podrán observar, mediante el diagnóstico de la situación en la región, las brechas existentes y las opciones de política que se abren para alcanzar la igualdad en el desarrollo sostenible.

3. Ejes de implementación

Una multiplicidad de acuerdos de la agenda regional de género se centra en fortalecer el papel de los Estados en la promoción de la autonomía de las mujeres, prestando especial atención a los medios de implementación, como agentes catalizadores y medidas transversales. Por ejemplo, ya en la Primera Conferencia Regional sobre la Mujer de la Habana (1977) se afirma que los Gobiernos deben establecer y reforzar inmediatamente mecanismos dotados de personal y presupuesto adecuados para acelerar el logro de los objetivos de los planes globales, regionales y nacionales, y que la estructura funcional mínima de implementación deberá abarcar la formulación de planes y programas, la investigación y evaluación, la difusión y las relaciones con organismos regionales e internacionales (CEPAL, 1977, párr. 21.1 y 21.4). Veinte años después, en el Consenso de Santiago se reconoce la importancia de

fortalecer los ámbitos técnico, presupuestario, político y administrativo de los mecanismos nacionales y las oficinas gubernamentales de promoción de la mujer, a fin de que cumplan eficazmente con su papel de entes gestores y rectores de políticas públicas para propiciar la equidad de género, que es de responsabilidad del conjunto de las entidades estatales (CEPAL, 1997, párr. 7d). Esto se seguirá acordando cada vez con más decisión en todos los consensos subsiguientes a través de medidas que aluden con énfasis a la jerarquización de los mecanismos de la mujer y su fortalecimiento, así como a la puesta en marcha de planes nacionales de igualdad de género y sistemas de información y seguimiento.

No resulta llamativo, entonces, que el primer acuerdo del Consenso de Quito se centre en adoptar medidas en todos los ámbitos necesarios —incluidas medidas legislativas, presupuestarias y reformas institucionales— para reforzar la capacidad técnica y de incidencia política de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de la mujer (Consenso de Quito, 2007). En la misma línea, en el Consenso de Brasilia (2010) se reitera el llamado a crear y fortalecer los mecanismos gubernamentales dedicados a las políticas para las mujeres y se introduce la noción de que estos existan también en el nivel subnacional, al tiempo que en el Consenso de Santo Domingo (2013) se pone énfasis en la relación entre el fortalecimiento de las instituciones y la existencia de presupuestos intransferibles e irreductibles. Las desigualdades territoriales y los procesos de descentralización del Estado también dan pie a un llamado a contar con políticas de igualdad de género a nivel local, reforzando la creación de oficinas o unidades de asuntos de género en los municipios. Además, se apela a fortalecer los mecanismos regionales de género de manera que se asegure la institucionalización de la igualdad en las agendas de desarrollo que se impulsan en los procesos de integración regional.

La implementación de los consensos ha sido una constante preocupación de los Gobiernos de la región, que aparece en los considerandos de los documentos y que se ha reflejado en algunos acuerdos de las reuniones de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer. Destaca en este escenario el interés particular de los países por avanzar en la implementación del Consenso de Santo Domingo de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer, que se plasmó en el proceso preparatorio de la XIII Conferencia.

Los diez ejes de implementación de los acuerdos se presentan en el diagrama I.4: i) Marco normativo, ii) Institucionalidad, iii) Participación, iv) Construcción y fortalecimiento de capacidades, v) Financiamiento, vi) Comunicación, vii) Tecnología, viii) Cooperación, ix) Sistemas de información y x) Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. Los compromisos asumidos en la agenda regional de género, así como en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, implican responsabilidades y acciones en diferentes escalas de intervención: global, regional, nacional y local. Además, los consensos incluyen medidas de carácter multiescalar que requieren cooperación regional e internacional y que son fundamentales para promover la integración y para reducir las brechas regionales y globales, así como las desigualdades entre países y dentro de ellos. En este sentido, si bien la agenda, guiada por normas de justicia e igualdad, hace referencia a la situación de los países de América Latina y el Caribe, es posible distinguir una apuesta por el carácter universal de los derechos con sensibilidad hacia las particularidades locales y el convencimiento de que la discriminación contra las mujeres no compete solo a algunos países o regiones del mundo sino a todos (Nussbaum, 1999).

Las estadísticas e indicadores de género y los sistemas de información han estado presentes en todos los consensos y se destaca su importancia para captar la complejidad que supone la transformación de las relaciones desiguales de poder basadas en el género y su intersección con otras categorías como raza, etnia, edad y territorios. La adopción de decisiones y la formulación de políticas públicas basadas en evidencia han sido cada vez más valoradas por los Gobiernos, y el trabajo emprendido en conjunto entre la Conferencia Regional sobre la Mujer y la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL así lo demuestra. Los avances en este campo han permitido captar información mediante indicadores de acceso, de proceso y de resultados, así como mediante indicadores estructurales (ACNUDH, 2012a) y las señales de avance cualitativo (Pautassi, 2013) que han fortalecido los argumentos y han hecho posible un seguimiento acucioso de las tendencias que inciden en distintos aspectos de la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres, así como en el ejercicio de sus derechos, sobre todo los económicos y sociales. En este sentido, se ha puesto énfasis en la superación de la perspectiva del promedio, que muestra el progreso global de un país o de la región, para adoptar la perspectiva de la desigualdad, que revela progresos, retrocesos o estancamientos verificados en la reducción de las brechas entre hombres y mujeres.

Diagrama I.4
Ejes de implementación de los acuerdos de la agenda regional de género



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El análisis de las medidas también muestra cómo se ha ido avanzando en plantear la correspondencia entre los derechos de las mujeres garantizados a través de los marcos normativos y la institucionalidad y las políticas fiscales, tanto en la forma en que se recauda y se gasta, como en los recursos asignados específicamente para la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

En los consensos de Lima, México, D.F. y Brasilia hay acuerdos sobre el acceso de todas las mujeres a las nuevas TIC y la necesidad de educación y capacitación en el uso de las tecnologías para crear redes y promover el intercambio de información. Junto con los avances conceptuales en torno a la llamada sociedad de la información, en la XII Conferencia Regional de Santo Domingo (2013), donde esta ocupó un lugar central, se enfatizó la necesidad de hacer adaptaciones de las aplicaciones y contenidos a las lenguas locales y se acordó la construcción de una nueva cultura tecnológica, científica y digital orientada a niñas y mujeres, para acercarlas a estas nuevas tecnologías y lograr que se familiaricen con ellas. Al mismo tiempo, se plantean los riesgos que enfrentan las mujeres en el ciberespacio y el combate a la explotación sexual y la pornografía infantil a través de la ciberseguridad, así como la tipificación de estos delitos.

Si bien este tema no ocupó un lugar central en los debates que tuvieron lugar en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, la aceleración del desarrollo tecnológico condujo a la región a identificar a la tecnología como un eje de implementación que permite acelerar el cambio en el modelo de crecimiento de los países de modo de hacerlo más sostenible. Para el Consenso de México, D.F. (2004), el logro del desarrollo sostenible pasa por la preservación del medio ambiente y la promoción del acceso de las mujeres a las TIC. Diez años después, en el Consenso de Santo Domingo (2013) se hace referencia a la relación entre las ciencias, las nuevas tecnologías y la promoción del desarrollo, y se hace un llamado a priorizar el diseño e implementación de los planes, programas, proyectos y políticas públicas para la igualdad de género, incluidos aquellos dirigidos a la reducción de la pobreza sobre la base del desarrollo sostenible, logrando que la igualdad de género sea un pilar de tal desarrollo.

En cuanto a la cooperación internacional, en el Consenso de Lima (2000), los acuerdos se centran en los mecanismos de cooperación bilateral y multilateral. Se señala que la cooperación debe hacerse sobre la base del respeto mutuo y la promoción del intercambio de experiencias. En esta línea, la cooperación ha de fortalecer los programas de apoyo técnico y financiero y ser un medio para promover la igualdad y los derechos humanos. En el Consenso de

México, D.F. (2004) se acuerda promover esta cooperación para apoyar las actividades de los mecanismos para el adelanto de la mujer de tal forma que implementen la Plataforma de Acción de Beijing, y se plantea la necesidad de fomentar programas de cooperación, para que los organismos especializados de las Naciones Unidas apoyen la igualdad de derechos y la creación de oportunidades para las mujeres de la región. En el Consenso de Brasilia se apela, además de al multilateralismo, a los programas de cooperación regional y subregional en el marco de los procesos de integración regional de América Latina y el Caribe para promover la igualdad de género. Se introduce la cooperación Sur-Sur y la necesidad de fortalecerla para avanzar en la agenda. En el Consenso de Santo Domingo se da un paso adelante, puesto que se insta a que los donantes cumplan sus compromisos en materia de asistencia oficial para el desarrollo como un elemento esencial para la igualdad de género, respetando la autodeterminación de los países.

Los medios de comunicación se consideran otro eje de implementación de las políticas de igualdad de género y de consolidación de la autonomía de las mujeres. En el Consenso de Quito se apela a estrategias para la inserción de las mujeres en los espacios de comunicación como parte de un propósito más general de fortalecimiento de la democracia y la inclusión igualitaria, y se introducen dos elementos: i) la adopción de políticas públicas o leyes para erradicar de los medios de comunicación los contenidos sexistas, estereotipados, discriminatorios y racistas, y ii) el incentivo de su compromiso con la participación paritaria de las mujeres en la política. Como forma de reconocer el poder que tienen los medios de comunicación, en el Consenso de Brasilia se establece la necesidad de contar con mecanismos para hacer un seguimiento a los contenidos transmitidos y se promueve el acceso de las mujeres indígenas y afrodescendientes a los medios de comunicación mediante programas que incorporen otras lenguas e identidades culturales. Posteriormente, en Santo Domingo se hace referencia expresa a la importancia de comprometer a los medios con la igualdad y la paridad, incluido el establecimiento de espacios de debate y la generación de campañas a favor de los derechos humanos de las mujeres.

La participación social, en su sentido más amplio, es también considerada como un eje de implementación. En los acuerdos es posible encontrar referencias al imperativo de aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y en el poder como parte del fortalecimiento de la democracia (Consenso de Lima). Esa participación se califica como plena e igualitaria, inclusiva, plural y multicultural (Consenso de Quito) y se vincula con la construcción de ciudadanía, en todos los ámbitos de toma de decisión (Estado, sociedad y mercado) y en todos los niveles (local, nacional, regional y global) (Consenso de México, D.F.). Además, también se explicita el valor de la participación de las mujeres a nivel comunitario en el manejo del medio ambiente para el desarrollo sostenible. La noción de paridad y de acciones positivas para todas las mujeres, y en especial para las afrodescendientes, indígenas y jóvenes, y el desarrollo de su liderazgo (Consenso de Brasilia) vinculado a la reforma de los partidos políticos y su financiamiento, se introduce en el Consenso de Quito. Allí se llama a adoptar todas las acciones necesarias, incluidas reformas legislativas y asignaciones presupuestarias específicamente dirigidas a fortalecer estos mecanismos. También se insiste en la importancia de la participación de las mujeres en la definición del modelo de desarrollo de los países y en el ámbito internacional, para lo cual en Brasilia se acuerda promover la representación paritaria en los Parlamentos regionales, como, por ejemplo, el Parlamento del MERCOSUR, el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano. En el Consenso de Santo Domingo se avanza al promover legislación para prevenir, sancionar y erradicar el acoso y la violencia política y administrativa contra las mujeres que acceden al poder, dando cuenta así del cruce entre la violencia contra las mujeres y su acceso a los procesos de adopción de decisiones públicas, que hasta el momento había sido invisibilizado.

En la agenda regional de género se presta particular atención a la participación de la sociedad civil, en especial los movimientos de mujeres y feministas, en tanto elemento central del proceso de definición de la agenda pública de derechos de las mujeres. Se reconoce en esta participación la piedra angular para avanzar en la implementación y el cumplimiento de los acuerdos por parte de distintos actores, en la medida en que gran parte de sus esfuerzos se centran en el seguimiento de los compromisos y obligaciones de los Estados y la rendición de cuentas. Se reconocen los importantes y diversos papeles que han desempeñado las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la agenda de igualdad (incidencia, elaboración de evaluaciones e informes periódicos, institucionalización de la veeduría y la rendición de cuentas, aportes al desarrollo de la institucionalidad de las mujeres y la profundización de las democracias, así como participación en las delegaciones oficiales de los países en las Conferencias Regionales sobre la Mujer) y en dar a esta agenda un carácter interseccional y pluricultural, lo que se ha reflejado en los enfoques presentes en los acuerdos gubernamentales.

Es importante destacar que en el diálogo entre la sociedad civil y los Gobiernos surge, de parte de estos últimos, el compromiso de contribuir al fortalecimiento de las organizaciones, las redes y los movimientos para que sean sostenibles y autónomos, y mantengan su participación. En este contexto, se acuerda realizar un estudio para la creación de un fondo regional destinado a la igualdad de género, que contribuya al financiamiento de organizaciones (Consenso de Santo Domingo).

Respecto de los sistemas de información como medios de implementación de la agenda regional de género y facilitadores de su seguimiento y evaluación, los acuerdos hacen referencia explícita a la recolección y el procesamiento de datos estadísticos desagregados por sexo y a la adopción de indicadores de género en encuestas, censos y registros administrativos. A esto se suma la demanda de desagregar también la información teniendo en cuenta la diversidad étnico-racial y generacional (Consenso de México, D.F.), e incluso considerando una variable de autoidentificación (Consenso de Brasilia), así como la relevancia de la información como un instrumento para garantizar la transparencia en la gestión pública. En el Consenso de Quito se pone énfasis en que los países compartan estrategias, metodologías e indicadores sobre sus políticas, y se introduce de manera específica la creación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007a) y el desarrollo de instrumentos para la medición periódica del trabajo no remunerado, mediante encuestas de uso del tiempo, y la medición de la violencia contra las mujeres.

El espectro de políticas que se desprenden de los acuerdos a lo largo de estos casi 40 años es enorme. Se trata de una agenda pública por la igualdad de género que propugna marcos normativos compatibles con los derechos humanos internacionalmente acordados, que sean integrales, que tengan presupuesto, que cuenten con recursos humanos y tecnológicos, así como con sistemas de información apropiados, que se basen en el enfoque interseccional, que irradian a los niveles subnacionales, que tengan mecanismos de participación real para las organizaciones de mujeres y feministas basados en su fortalecimiento, que atraviesen todas las entidades del Estado en sus distintos poderes y que fomenten la rendición de cuentas. Este acervo, que se ha ido resignificando, desafía además las nociones tradicionales sobre la economía y pone en el centro a la economía del cuidado¹¹. También desafía las prácticas consuetudinarias o los marcos legales que contravienen cualquier derecho de las mujeres y que implican una violación de estos derechos, al tiempo que invita a la democracia paritaria y al cambio cultural de las relaciones de poder entre mujeres y hombres, necesario para lograr todas estas transformaciones.

Todo lo expuesto refleja el intenso trabajo realizado en América Latina y el Caribe para dar forma a una agenda de política pública regional por la igualdad de género y contra la discriminación hacia las mujeres de enorme riqueza. El tesón y el liderazgo de las autoridades de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer y de otras instancias gubernamentales, como los Parlamentos, apoyados e impulsados por el movimiento feminista y organismos internacionales, han permitido que se lleve adelante un ejercicio constante de negociación y de búsqueda de acuerdos, cuyos resultados han orientado y seguirán orientando la definición de las políticas públicas sobre las mujeres, la igualdad y el desarrollo.

C. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género: confluencias virtuosas y oportunidades de articulación

Como plantea la CEPAL (2016c), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa el consenso sobre la necesaria búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo. Sin embargo, su avance debe enfrentar tres desafíos clave: i) la falta de una mención clara a sus medios de implementación en un marco institucional y de gobernanza global

¹¹ De acuerdo con la CEPAL: “Los distintos enfoques económicos —sean más keynesianos o más neoliberales—, aunque con diferencias entre sí, mantienen sus análisis centrados exclusivamente en la producción, el consumo y la distribución mercantil, sin considerar el trabajo y las diversas actividades que caen fuera de los márgenes del mercado. Como resultado, dichos análisis no solo son parciales, sino que pueden ser erróneos. Si solo se tiene en cuenta y se analiza una parte de la realidad, pero bajo el supuesto de que es la totalidad, nada asegura que los resultados —estadísticos o de políticas por implementar— sean los adecuados” (CEPAL, 2015a, pág. 13).

apropiado, ii) el análisis sobre cómo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se interconectan y se relacionan con las variables económicas que los condicionan, y iii) la necesidad de que estos objetivos se impulsen como parte de una nueva economía política sustentada en los pactos entre Estado, mercado y sociedad, y bajo nuevas coaliciones internacionales y nacionales.

La agenda regional de género ofrece mecanismos para avanzar, desde un análisis propositivo, en cada uno de estos tres flancos. En primer lugar, porque cada uno de los documentos de acuerdos tiene incorporada una reflexión sobre medios de implementación capaces de sustentar el desarrollo de políticas transformadoras en los países. En segundo término, porque el enfoque de interseccionalidad es inherente a la mirada sobre la igualdad de género, al centrar su atención en las múltiples discriminaciones que se entrecruzan y potencian y en la desigualdad histórica que ha afectado a las mujeres, en particular a las que pertenecen a pueblos indígenas y afrodescendientes, las que se encuentran en situación de pobreza o las que viven en áreas rurales o urbanas marginales. En esta reflexión, la interconexión entre factores y objetivos de desarrollo es ineludible. En tercer lugar, porque en el proceso de construcción de esta agenda se ha fortaleciendo el planteamiento respecto de que las actuales condiciones de desigualdad solo podrán alterarse en el marco de pactos sólidos entre el Estado, el mercado y la sociedad, que, en alianzas que incluyen de manera especial a las familias, se dirigen a desmontar y reorganizar la forma en que se han distribuido los beneficios y costos del bienestar y el desarrollo. En este sentido, la agenda regional de género puede aportar, con su recorrido, instrumentos y avances para el debate en los países sobre la implementación de la Agenda 2030. Se constituye, a la vez, en una salvaguarda, evitando una mirada al desarrollo centrada exclusivamente en objetivos, que pueda conducir a la simplificación de los compromisos ya acordados por los países de América Latina y el Caribe en materia de igualdad y derechos de las mujeres o hacia un sesgo de selectividad en los compromisos que ignore la multidimensionalidad del desarrollo. Por ejemplo, garantizar la educación integral para la sexualidad, la no discriminación por orientación sexual e identidad de género, y la protección de las defensoras de derechos humanos, así como asegurar recursos suficientes y sostenibles para financiar las políticas de igualdad de género, son compromisos ya asumidos a nivel regional que deben implementarse más allá de que no hayan quedado explícitamente reflejados en los ODS.

Así, para que la Agenda 2030 se concrete en un conjunto de políticas y directrices con poder transformador, que profundice e impulse los avances y desafíos de la región, es fundamental concertar voluntades sobre las prioridades políticas, metodológicas y conceptuales ya acordadas, y, sobre todo, implementar los 17 ODS, y sus 169 metas, tomando en cuenta su carácter interrelacionado para generar sinergias positivas y evitar que el logro de unos objetivos se haga a expensas del avance de otros.

La complementariedad se puede observar, por ejemplo, en los enfoques para orientar las políticas públicas. En la Agenda 2030 se reconoce la necesidad de construir sociedades que se basen en el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo (Naciones Unidas, 2015a, párr. 35 y 10). El principio de no discriminación está incluido en su preámbulo, cuando se acuerda que los “Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición” (Naciones Unidas, 2015a, párr. 19). Además, la Agenda 2030 aspira a “un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible [...]” (Naciones Unidas, 2015c, párr. 9).

Los compromisos y metas de la Agenda 2030 han de adaptarse a los desafíos y prioridades de América Latina y el Caribe, alineándolos con los acuerdos ya existentes. Si bien estos objetivos y metas están orientados a todos los sectores de la sociedad, los Gobiernos acordaron que “nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados” (Naciones Unidas, 2015a, párr. 4). Este es un enfoque más amplio e integral que el propuesto por los ODM (Naciones Unidas, 2000a), pero, en cierta medida, es estrecho para los desafíos de igualdad que enfrentan las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Cuadro I.1 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
4	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
5	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
6	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
7	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
10	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
14	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
17	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Fuente: Naciones Unidas, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), septiembre de 2015.

La Agenda 2030 reconoce la centralidad de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para transitar hacia patrones de desarrollo sostenible, al tiempo que afirma que cada país dispone de diferentes enfoques, visiones de futuro, modelos e instrumentos para lograr el desarrollo. América Latina y el Caribe mostró gran interés por participar en el proceso de negociación e impulsó la inclusión de los derechos de las mujeres. En el Consenso de Santo Domingo (2013), por ejemplo, se reconoce la necesidad de que la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer se incorporen en la agenda para el desarrollo después de 2015. Esto se vio reflejado en la Agenda 2030, donde, de hecho, se afirma: “La consecución de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas contribuirá decisivamente al progreso respecto de todos los Objetivos y metas. No es posible realizar todo el potencial humano y alcanzar el desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la humanidad el pleno disfrute de sus derechos humanos y sus oportunidades. (...) La incorporación sistemática de una perspectiva de género en la implementación de la Agenda es crucial” (Naciones Unidas, 2015a, párr. 20). En particular, el Objetivo 5, “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, define un campo normativo específico que deberá verse reflejado en políticas concretas en los países.

El Objetivo 5 y sus 9 metas, junto con los otros 16 Objetivos que incluyen compromisos de género de manera transversal, ya sea de forma explícita, implícita, porque abordan condiciones estructurales necesarias para la igualdad de género o porque se refieren a la igualdad de género de manera indirecta o mediatizada por otras metas y objetivos, constituyen una oportunidad para avanzar en la construcción de una agenda regional para el desarrollo sostenible basada en la igualdad de género y en la autonomía y los derechos de las mujeres, así como en la eliminación de las múltiples brechas de desigualdad interconectadas, retomando los aprendizajes y los compromisos ya asumidos. En particular, es preciso avanzar, sin dejar espacio a la fragmentación, en la definición de cómo transversalizar un enfoque centrado en las intersecciones entre objetivos y metas, de manera de plasmar el principio de indivisibilidad de los derechos humanos o la certeza de que los vínculos entre acciones destinadas al logro del trabajo decente y el pleno empleo, a la industrialización sostenible e inclusiva y a la promoción de la innovación no son neutrales frente a sus posibles efectos para el logro del Objetivo 5 si se perpetúa el incentivo a sectores productivos que consagran la desigualdad salarial y la precarización del empleo de las mujeres (DAWN, 2016).

Gráfico I.1
Propuesta de transversalización de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
según el lenguaje acordado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el gráfico I.1 se sintetiza, a partir de la agenda regional de género, la forma de orientar las políticas de transversalización en los ODS, según el conocimiento acumulado y el lenguaje acordado. Se analizó cada objetivo y sus metas con el fin de determinar de qué manera están presentes los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Cada tipo de meta se presenta con un color distinto y cada ODS aparece con sus metas numeradas, en función de dicho abordaje. Así, el color morado se asigna a las metas explícitamente orientadas hacia la igualdad de género o de derechos de las mujeres. El lenguaje usado alude a “las mujeres” y “las niñas”, al “acceso universal” o al “acceso igualitario”, o la meta se define como orientada “para todas las personas”. En morado claro se presentan las metas que, de manera implícita, apuntan hacia la igualdad de género o de derechos de las mujeres. En este caso se trata de metas que, en su formulación y lenguaje, no nombran a las mujeres y las niñas, pero que, de acuerdo con las características de las matrices de desigualdad y estilos de desarrollo dominantes en América Latina y el Caribe, resultan fundamentales para alcanzar la igualdad de género y garantizar derechos en la región. Son metas centradas en “personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad” o personas en “pequeñas y medianas empresas”, por ejemplo, y que plantean medidas destinadas a eliminar “leyes, políticas y prácticas discriminatorias”. Además, en algunos casos, los indicadores de estas medidas incluyen información desagregada por sexo (por ejemplo, los indicadores 8.3.1 y 8.9.2). Otras metas, coloreadas de verde, son aquellas que crean las condiciones estructurales necesarias (aunque no suficientes por sí solas) para avanzar hacia la igualdad de género y los derechos de las mujeres en América Latina y el

Caribe y transitar hacia estilos de desarrollo sostenibles e igualitarios. Son metas que deben implementarse tomando en consideración la igualdad de género y los derechos de las mujeres para que contribuyan a reducir las brechas de desigualdad. Por ejemplo, la gobernanza económica y financiera mundial, los flujos financieros y comerciales, y la transferencia de tecnología pueden estar al servicio de los ODS y de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, o, por el contrario, obstaculizar su cumplimiento. Tomando en cuenta el carácter interrelacionado e integral de la Agenda 2030, es necesario hacer el esfuerzo de vinculación de las metas señaladas en verde con aquellas destacadas en morado. Por último, se consideran las metas relacionadas con la igualdad de género y los derechos de las mujeres de forma indirecta o intermediada por otras variables (color amarillo).

1. Desafíos estructurales para el desarrollo con igualdad de género y sostenibilidad

En América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo, consolidar sociedades inclusivas, solidarias y justas es una prioridad para garantizar el desarrollo sostenible en todas sus expresiones: sociales, políticas, económicas y ambientales. Para la CEPAL (2016c, 2014a, 2012a, 2010e), la igualdad no es solo de naturaleza distributiva o de oportunidades; su génesis debe buscarse en distintos espacios de la vida social y económica, en los ámbitos de la cultura, el funcionamiento de las instituciones, la economía y el empleo. Se trata, por tanto, de una concepción que combina los enfoques de derechos, de capacidades y de igualdad de medios. La igualdad es, tal como sostiene la CEPAL, el horizonte del desarrollo y la política es un instrumento para alcanzarla. Esta noción de igualdad presupone el logro de la igualdad de género como base para la total superación de las desigualdades que se presentan en las familias, la sociedad y las instituciones, y supone el ejercicio pleno de los derechos y la autonomía de las mujeres, con profundos efectos en todas las dimensiones del bienestar. Reinstala, así, la igualdad de resultados en la agenda de las políticas públicas como prisma para evaluar el progreso de los países en todos los ámbitos del desarrollo social, económico y ambiental. Pero esta mirada también pone el foco en las amenazas que se ciernen sobre los logros alcanzados en distintos ámbitos, y en algunos casos la tendencia al retroceso, ya sea en términos económicos, derivados del estancamiento y la desaceleración del crecimiento, o político-ideológicos, de la mano de fuerzas conservadoras. A esto contribuye también la reflexión desde el feminismo, que, inscrita en una visión crítica y heterodoxa, interpela la visión del desarrollo y los alcances de la igualdad (CEPAL, 2014a).

En este contexto, la autonomía de las mujeres se vincula con las condiciones estructurales que sustentan la desigualdad de poder entre hombres y mujeres, que, a su vez, se encuentra inscrita en la matriz de desigualdad en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015d). También se relaciona con los cambios necesarios en dichas condiciones para superar los obstáculos que impiden, ya sea mediante restricciones externas o rasgos endógenos de los países de la región, alcanzar la igualdad. Entre los principales desafíos estructurales se encuentran la necesidad de transformar los patrones culturales discriminatorios y la cultura del privilegio, la superación de la desigualdad y la pobreza monetarias, la deconstrucción de la actual división sexual del trabajo y el desmantelamiento de la concentración del poder y las relaciones de jerarquía y subordinación presentes en nuestras sociedades. Incluso en este momento, en que América Latina y el Caribe atraviesa una difícil situación económica, política y social, existe la oportunidad de modificar la trayectoria del desarrollo de los países teniendo en cuenta la superación de las condiciones estructurales que impiden la igualdad.

Además de poner fin a la pobreza, la Agenda 2030 pretende reducir la desigualdad y aspira a promover el crecimiento económico sostenido, el trabajo de calidad y la innovación, y a combatir el cambio climático. En América Latina, se ha verificado en la última década una tendencia a la reducción de la desigualdad distributiva medida por el coeficiente de Gini (CEPAL, 2015c). No obstante, la desigualdad sigue siendo uno de los problemas más cruciales de la región, y en ese contexto la desigualdad de género persiste como una deuda pendiente. El proceso de evaluación del vigésimo aniversario de la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing (Beijing+20) mostró que en América Latina y el Caribe se han registrado en estas dos últimas décadas importantes avances institucionales, legales y sociales que permiten afirmar que las mujeres del siglo XXI se encuentran en una mejor situación que las mujeres de épocas anteriores. Al mismo tiempo, sin embargo, se verifican grandes obstáculos para el ejercicio de derechos, como la persistencia de la violencia contra las mujeres, la limitada participación social y política, la resistencia a los cambios en la división sexual del trabajo, las barreras a la incorporación al mercado laboral y la carga del cuidado (CEPAL, 2015a). A esto se suman las limitaciones institucionales que existen en los Estados para impulsar, de una manera decidida y prioritaria, una agenda centrada en la superación de las desigualdades. En consecuencia, es posible afirmar que el panorama regional, a mediados de la segunda década del presente milenio, es de claros y oscuros.

2. El financiamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la desaceleración de las economías y los derechos de las mujeres

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas acordaron en julio de 2015 la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. En esta Conferencia, se analizaron los avances y obstáculos en la aplicación del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha, pero la actividad principalmente se enfocó en acordar medidas para apoyar los medios de implementación de la Agenda 2030¹². Las deliberaciones estuvieron influenciadas por el contexto internacional de desaceleración económica, creciente incertidumbre y volatilidad. Así, las medidas privilegian la movilización de recursos internos y la contribución del sector privado para financiar el desarrollo sostenible (Bidegain Ponte, 2015).

Los ODS encuentran a América Latina y el Caribe en una encrucijada en términos de los desafíos sociales, económicos y ambientales que tiene por delante y los recursos económicos con que cuenta. La última información disponible muestra que en 2015, el PIB de la región se contrajo un 0,4%, lo que se tradujo en una reducción del 1,5% del PIB por habitante. Este resultado corresponde a la tasa de expansión más baja registrada desde 2009 e incide en el aumento de la pobreza regional y la dinámica del empleo (CEPAL, 2015f). En el Caribe la situación es aún más compleja, ya que la deuda pública asciende al 69,5% del PIB. En 2013, diez países de la subregión tenían porcentajes de deuda pública total que se situaban en un rango del 76% al 130% del PIB, lo que lleva a una deuda insostenible (CEPAL, 2015i).

Sin embargo, entre subregiones y países se aprecia una gran heterogeneidad en la evolución de la actividad económica y en el desempeño del mercado de trabajo asalariado. Esto indica que, pese a la reducción del margen fiscal, hay espacio para tomar las medidas urgentes necesarias para profundizar y sostener los avances registrados durante los ODM, sobre todo impedir que las medidas de ajuste tengan efectos directos sobre los derechos de las mujeres. Esto ha ocurrido en situaciones anteriores donde, mediante el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en los hogares, las mujeres suplieron la ausencia de políticas sociales y el recorte de la inversión pública en este ámbito (Cornia, Jolly y Stewart, 1987). A pesar de que el gasto social ha seguido aumentando desde comienzos de los años noventa, y en el bienio 2012-2013 llegó al 19,1% del PIB, se verifica una reducción del ritmo de crecimiento observado en los últimos tres años (CEPAL, 2014b). Este es un nuevo llamado de atención. “En el contexto actual adquieren mayor relevancia las políticas fiscales activas, promoviendo ajustes inteligentes: mirar tanto el nivel de gasto público como su composición para evitar ajustes excesivos en la inversión pública y el gasto social...” (Bárcena, 2015).

Algunos países de la región indican haber implementado una reforma en los modelos de gestión de presupuestos en los últimos cinco años y haber desarrollado una metodología específica para hacer un seguimiento del monto y la eficacia de la inversión pública relacionada con la autonomía de las mujeres y la igualdad de género (CEPAL, 2015a). De todas maneras, los mecanismos financieros y de inversión siguen siendo un desafío continuo para casi todos los países de América Latina y el Caribe. La mayoría de las asignaciones presupuestarias que se pueden identificar como dirigidas explícitamente para avanzar hacia la igualdad de género y garantizar los derechos de las mujeres se limitan a un conjunto estrecho de gastos asociados a la institucionalidad de género en el Estado, políticas sobre la violencia contra las mujeres y algunos servicios públicos, por ejemplo, del sector de la salud.

La inversión de recursos públicos para alcanzar los ODS es un punto insoslayable si se quiere tener éxito en el cumplimiento de las metas. Esto se vuelve más complejo cuando, además de recursos para el Objetivo 5, se requieren recursos para cumplir metas específicas de los otros ODS, así como para transversalizar, con una perspectiva de igualdad de género y de autonomía de las mujeres, toda la agenda de desarrollo sostenible. Las implicancias financieras de los desafíos demandan una decidida voluntad política y el involucramiento de múltiples actores públicos y privados.

Para ello, se requiere avanzar hacia un pacto fiscal como el que promueve la CEPAL, orientado a la movilización de recursos públicos suficientes para el desarrollo sostenible, y reducir la brecha de financiamiento para la igualdad de género, donde el aumento de los impuestos y el control de la elusión, la evasión y los flujos financieros ilícitos podrían contribuir a financiar políticas que garanticen derechos. En esta dirección, es necesario profundizar el debate en torno a la mayor o menor progresividad y la consideración explícita de las discriminaciones de género

¹² En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey, los Gobiernos acordaron fomentar la coherencia de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo al desarrollo, y que, al mismo tiempo, “se integre la perspectiva de género en las políticas de desarrollo en todos los niveles y todos los sectores” (Naciones Unidas, 2002, párr. 64). En este sentido, una nueva alianza entre los países desarrollados y los países en desarrollo y una reforma sistémica de la gobernanza económica global eran la clave para que los compromisos pasaran del papel a la práctica.

que operan en la estructura tributaria para llevar a cabo la movilización de recursos internos requeridos por la Agenda 2030 (Bidegain Ponte, 2015). Asimismo, el principio de no retroceso implica que, aun en momentos de crisis o estancamiento del crecimiento, se deben garantizar los máximos recursos disponibles para cumplir progresivamente con los derechos humanos. Por lo tanto, aunque la Agenda 2030 sea un plan de acción para los próximos 15 años, los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos de las mujeres y cumplir plenamente con la Plataforma de Acción de Beijing. La agenda regional de género es un compromiso permanente y ni la meta de 15 años ni el actual contexto de desaceleración deben interpretarse como forma de aplazar su cumplimiento. Es importante además recordar que esta nueva fase económica no es neutral respecto de la situación de las mujeres y la igualdad, como nunca lo han sido los otros momentos críticos experimentados por la economía mundial o regional.

3. Los medios de implementación

Tal como fue descrita por el Equipo de Apoyo Interinstitucional en los documentos preparatorios de las sesiones del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la noción de “medios de implementación” describe la combinación interdependiente de los recursos financieros, el desarrollo y la transferencia de tecnología, la creación de capacidades, la globalización y el comercio inclusivo y equitativo, y la integración regional, así como la creación de un entorno nacional adecuado para implementar la nueva agenda de desarrollo sostenible, en particular en los países en desarrollo (Naciones Unidas, 2014).

Una de las prioridades de la CEPAL, sobre la base de su tradicional enfoque integrado del desarrollo y su abordaje multidisciplinario, es el diálogo de políticas en torno a las dimensiones clave de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016f). Los medios de implementación son fundamentales para traducir los compromisos en resultados concretos. Las sinergias entre los ejes de implementación de la agenda regional de género, analizados en el apartado B, y los medios de implementación de los ODS son múltiples. Por una parte, los medios de implementación vinculados al Objetivo 17 (“Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”), sobre todo los relacionados a “Financiamiento y cuestiones sistémicas”, se retoman en los ejes para la implementación 5 y 8 (Financiamiento y Cooperación). Por otra parte, el medio de implementación “Tecnología” está retomado en el eje para la implementación 7 (Tecnología). Por último, el medio de implementación “Construcción de capacidades” está incorporado en los ejes para la implementación a nivel regional 2 y 4 (Institucionalidad, Construcción de capacidades). A su vez, ambas propuestas de implementación ponen énfasis en el fortalecimiento de los “Sistemas de información” y el “Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas” (ejes 9 y 10). Es importante destacar que, como se ha visto en el punto B, los ejes de implementación de la agenda regional de género avanzan un poco más y visibilizan tres medios fundamentales para la implementación plena y efectiva de las políticas públicas de igualdad en América Latina y el Caribe: el “Marco normativo”, la “Participación” y la “Comunicación” (ejes 1, 3 y 6).

Finalmente, así como la Agenda 2030 prioriza, en función de las lecciones aprendidas de la implementación de los ODM, la construcción de datos desagregados “para ayudar a medir los progresos y asegurar que nadie se quede atrás” (Naciones Unidas, 2015a, párr. 48), la agenda regional de género considera los sistemas de información y el fortalecimiento de las estadísticas e indicadores de género como otro eje de implementación de las políticas públicas de igualdad. En este sentido, no solo propone nuevas alternativas, sino que también cuestiona tanto los indicadores androcéntricos usualmente utilizados para definir y calcular la pobreza, el PIB de un país o quiénes son las personas económicamente activas, como las consecuentes decisiones de política de desarrollo que conllevan esos indicadores.

Un nuevo modelo de desarrollo para América Latina y el Caribe no puede plantearse a espaldas del imperativo de la igualdad de género. El empalme entre la Agenda 2030 y la agenda regional de género puede ofrecer una instancia privilegiada para esta reflexión, permitiendo generar las condiciones para la construcción de una sociedad con plena igualdad. Sin igualdad de género, el desarrollo sostenible no es verdadero desarrollo ni es sostenible.

4. La Agenda 2030 y la autonomía de las mujeres

La Agenda 2030 y los ODS también abren una importante ventana de oportunidad para fortalecer el empoderamiento y la autonomía de las mujeres en el entendido de que “el empoderamiento amplifica las voces de las mujeres y se expresa en la capacidad de incidencia política, mientras que la autonomía es el resultado de los cambios producidos en la sociedad tanto en la ampliación de sus espacios de libertad como en la reducción de las brechas de desigualdad” (CEPAL, 2015a, pág. 23).

En las últimas décadas, la región de América Latina y el Caribe ha reconocido la importancia y la necesidad de la igualdad de género como elemento sustantivo de la democracia y la justicia. Además de los avances en términos de logros educativos, las mujeres de la región han conquistado mayores niveles de autonomía y han hecho visibles graves problemas relacionados con la violencia de género y la discriminación. Esto ha provocado la acción de varios Gobiernos, que, pese a los esfuerzos desplegados para lograr la igualdad, aún no alcanzan las metas planteadas en la agenda regional ni la garantía de los derechos de las mujeres. En especial, destaca como deuda la ausencia o insuficiencia de medidas que impulsen la autonomía con reconocimiento recíproco (CEPAL, 2014a), que, al mismo tiempo que insisten en los procesos de adquisición y desarrollo de la autonomía, buscan incidir en las circunstancias generadoras y reproductoras de la opresión y dominación manifiestas en las relaciones sociales.

La autonomía, entendida como “la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles” (CEPAL, 2011a), es un factor fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos humanos en un marco de plena igualdad y, en consecuencia, una condición para la superación de las injusticias de género. La autonomía se convierte en un elemento central para alcanzar la igualdad —derecho humano fundamental— y en una precondition para que las mujeres actúen como sujetos plenos del desarrollo¹³. Asimismo, se concibe como un componente de la libertad, como una particular combinación de capacidad y falta de restricciones (Forbes, 1995), en el sentido de que no solo implica no ser impedido de alcanzar el bienestar y el ejercicio de derechos por factores externos, sino que existan normas para optar por el modo de vida que se considere más apropiado (Bobbio, 1991).

Dando cuenta de la multidimensionalidad del desarrollo, y tal como se muestra en el resto de esta publicación, la CEPAL ha enfocado estratégicamente la mirada de la autonomía de las mujeres en tres dimensiones y en las interrelaciones entre ellas: i) la autonomía económica, que se vincula con la posibilidad de controlar los activos y recursos; ii) la autonomía física, que refiere a la capacidad para decidir libremente acerca de la sexualidad, la reproducción y el derecho a vivir una vida libre de violencia, y iii) la autonomía en la toma de decisiones, que implica la plena participación en las decisiones que afectan la vida de las mujeres, sus familias, sus comunidades y la sociedad en su conjunto.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos y sus metas son un marco programático que contribuye a la autonomía de las mujeres en sus múltiples dimensiones, a la vez que apoya la creación de condiciones estructurales para la igualdad. Por ello, también será necesario reposicionar los planes de igualdad de género como eje vertebral de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible a mediano y largo plazo, y lograr una nueva forma de hacer política pública inclusiva, con mayor innovación y eficacia, para alcanzar sus objetivos y contribuir a la propuesta civilizatoria de la Agenda 2030, donde de la cultura del privilegio y la discriminación se transite a la cultura de la igualdad y los derechos.

¹³ Véase el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es>.



La igualdad distributiva y la autonomía económica

Introducción

- A. Sin superación de la pobreza no hay autonomía económica para las mujeres
- B. El salario mínimo: una institución laboral que contribuye a la autonomía económica de las mujeres
- C. La economía del cuidado: proceso integrado de producción y reproducción
- D. Los ingresos y el uso del tiempo: el trabajo doméstico y de cuidados en el centro de la ecuación
- E. Discriminación y desigualdad en el mercado laboral
- F. Sesgos y déficits en la protección social
- G. Recursos naturales y activos productivos: desafíos en el acceso y control para las mujeres

Introducción

Según la CEPAL, la región de América Latina y el Caribe logró progresos significativos en los pasados años en algunas dimensiones de la igualdad, que se alcanzaron con velocidades diferentes, de acuerdo con la profunda heterogeneidad que existe entre los países. En los últimos tiempos, los avances encuentran límites, ya para sostenerse, ya para expandirse (Bárcena y Prado, 2016).

La sobrerrepresentación de las mujeres entre las personas en situación de pobreza, la falta de ingresos propios y suficientes, la sobrecarga de trabajo no remunerado, las brechas de participación económica y las tasas de desempleo sistemáticamente superiores a las de los hombres evidencian que aún quedan por enfrentar importantes desafíos para que hombres y mujeres vivan en condiciones de igualdad y gocen de manera plena de sus derechos.

La desigual distribución del ingreso aumentó marcadamente desde comienzos de la década de 1980 hasta el año 2000 y luego siguió incrementándose, pero de forma más leve. En el mundo desarrollado y en varias regiones en desarrollo, la desigualdad está en su nivel más elevado. En un informe de Oxfam (2015a) se señala que en 2014 el 1% de la población mundial poseía el 48% de la riqueza mundial, destacándose que, con el incremento de la desigualdad a nivel global, en 2016, el 1% de la población tendrá más de la mitad de la riqueza mundial. Si bien en la última década América Latina logró reducir sus índices de desigualdad, continúa siendo la región más desigual del mundo, aunque no la más pobre (CEPAL, 2016c).

La autonomía económica es un pilar fundamental de la autonomía de las mujeres y, por definición, requiere que estas perciban ingresos que les permitan superar la pobreza y disponer de su tiempo libremente para capacitarse, acceder al mercado laboral, desarrollarse profesional y personalmente, participar de manera activa de la vida social y política, y dedicarse a sus seres queridos sin que ello se transforme en una barrera para el logro de sus propias aspiraciones. Los ingresos monetarios y el tiempo son recursos finitos y muchas veces escasos; la evidencia empírica indica que no se reparten en forma igualitaria en los hogares, como tampoco en la sociedad. Las mujeres tienen menor acceso al dinero y a otros recursos productivos como la tierra, la capacitación y las tecnologías. A su vez, disponen menos de su propio tiempo por dedicarse al cuidado y el bienestar cotidiano de los miembros de sus familias. Esto atenta contra su autonomía y no permite alcanzar la igualdad distributiva en los hogares ni en la sociedad en su conjunto.

La noción de ciudadanía también se hace presente en el debate de la autonomía económica de las mujeres, ya que se rescata como uno de los enfoques para abordar la pobreza de género en la región y visibilizar el empoderamiento y la participación de las mujeres en la toma de decisiones y en los procesos económicos de la sociedad. Para ello, se construye el concepto de ciudadanía económica y laboral de las mujeres, que involucra el ejercicio pleno de sus derechos en la actividad productiva y laboral, en condiciones de igualdad real de oportunidades y resultados, sin ningún tipo de discriminaciones, en el marco de un desarrollo económico dinámico, basado en relaciones laborales concertadas, justas y equitativas para todos y todas, desde la perspectiva de la integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos (Feres, 2009).

Así lo han reconocido los gobiernos de la región y para ello decidieron adoptar medidas y compromisos, inscritos en la agenda regional de género (CEPAL, 2016a), con el fin de contribuir, mediante políticas públicas, a superar la desigualdad y ampliar la autonomía económica de las mujeres. Algunos países están haciendo esfuerzos para controlar

y penalizar las diferencias salariales entre hombres y mujeres y establecer programas de capacitación laboral que permitan a las mujeres insertarse en áreas de mayores retribuciones tradicionalmente masculinizadas. Otros países optaron por reformar el sistema de seguridad social aplicando normas que tuvieran en cuenta las desigualdades de género y otorgaran a las mujeres algún tipo de reconocimiento cuando se vieran obligadas a salir del mercado laboral y no cotizaran por motivo de embarazo o crianza de los hijos.

De acuerdo con lo establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para lograr la igualdad de género en el mundo y en la región en particular, es preciso fortalecer la autonomía económica de las mujeres y analizar en profundidad la actual distribución de los recursos económicos, naturales, productivos y financieros entre mujeres y hombres en la sociedad y en los hogares. A tal fin, el estudio de los ingresos que perciben las personas y de los actuales patrones de distribución es una herramienta clave para avanzar hacia la formulación de políticas públicas de igualdad que garanticen los derechos económicos y sociales.

La comunidad internacional se propone para los próximos 15 años “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” (Objetivo 1) y “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas” (Objetivo 5), entre otros asuntos. Sin duda, son propósitos ambiciosos, pero especialmente pertinentes para la región de América Latina y el Caribe, donde aún 168 millones de personas viven en condiciones de pobreza y la desigualdad de género persiste, e incluso se reproduce, en diversas formas, tanto en el ámbito público como en el privado (CEPAL, 2016c).

A. Sin superación de la pobreza no hay autonomía económica para las mujeres

Tener ingresos propios es una condición básica y necesaria para que cualquier persona adulta pueda en nuestras sociedades ejercer su autonomía económica y no depender permanentemente de otros para satisfacer sus necesidades y las de su familia, así como para tomar decisiones sobre los recursos. Sin embargo, en el caso de las mujeres, muchas veces tener ingresos constituye una base pero no significa necesariamente ejercer una plena autonomía desde el punto de vista económico, ya que sus ingresos son tan bajos que no les permiten superar el umbral de la pobreza, ya sea individual o de sus hogares.

En América Latina y el Caribe se ha debatido de manera extensa sobre el vínculo entre el sistema de género dominante y la pobreza, y en la agenda regional para la igualdad de género se establece que la superación de la pobreza no es posible si no se aplica un enfoque de género en las acciones que se lleven adelante.

En 1994 los gobiernos de la región, reunidos en la Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, que se realizó en Mar del Plata (Argentina), establecieron que la “persistencia de la pobreza y la extrema pobreza en América Latina y el Caribe está vinculada a la enorme carga de la deuda en muchos de sus países y territorios, lo que los ha impulsado a adoptar, formal o informalmente, políticas de ajuste estructural con condicionalidades estrictas. Esto ha influido negativamente en la capacidad de la región para invertir en el desarrollo humano los recursos institucionales necesarios para hacer frente a la propagación de la pobreza. Para las mujeres el efecto combinado de la carga de la deuda y las medidas de ajuste ha significado un aumento de su trabajo productivo y reproductivo, con profundas repercusiones en su bienestar económico, físico y social” (CEPAL, 2016a).

Actualmente, la región atraviesa un momento de retracción económica, tras algunos años de crecimiento y expansión. Esta nueva coyuntura exige una mirada atenta para sostener los logros ya alcanzados en términos de igualdad y tomar decisiones frente a las posibilidades de retroceso que acarrea la desaceleración. Desde la CEPAL, se ha establecido que la igualdad, además de un valor en sí mismo, es un factor con capacidad transformadora del desarrollo económico, por lo que trabajar desde las políticas para alcanzarla implica también pensar en el modelo de desarrollo económico que la región necesita.

A nivel global, entre los medios de implementación que se plantean en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, se establece crear marcos normativos sólidos en los planos nacionales, regionales e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo a favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza. Esto es central para la autonomía económica de las

mujeres, ya que se relacionan las cuestiones de género con la pobreza y se visibiliza el especial llamado de atención sobre las necesidades económicas de las mujeres en todo el mundo. Establecer un análisis que vincule la pobreza a las desigualdades de género es fundamental para hacer eficiente la erradicación de la pobreza. Si no se comprende a cabalidad este vínculo y se actúa en consecuencia, muy difícilmente se logrará terminar con la pobreza en el mundo. Hasta ahora las mediciones de pobreza basadas en encuestas de hogares no han sido sensibles al género y han partido de las premisas de que la distribución de los ingresos en los hogares es completamente igualitaria y que el valor del trabajo no remunerado es cero. Revisar, entre otras, estas premisas y sus implicaciones metodológicas es parte de los nuevos retos que nos impone una agenda en favor de la autonomía económica de las mujeres.

Ante las profundas desigualdades de género que aún enfrentan los países de la región, el indicador de la proporción de personas sin ingresos propios resulta clave para analizar la autonomía económica de las mujeres y caracterizar las desigualdades de género en términos del acceso a recursos monetarios (CEPAL, 2010a y 2015a)¹. Ser perceptor o perceptora de ingresos confiere poder de decisión sobre el destino de dichos ingresos, por lo que este indicador se propone no solo como la contracara individual de la medición de pobreza que tradicionalmente se realiza a nivel del hogar, sino también como una forma de medir la autonomía de las mujeres en términos de decisiones económicas a nivel familiar. Muestra también las posibilidades (o no) de las mujeres de tener ahorros, de adquirir un bien duradero como una casa, de invertir en una iniciativa productiva o de realizar otras acciones que permiten los ingresos. Este indicador ha experimentado una reducción de diez puntos porcentuales desde los inicios de la década de 2000 hasta la actualidad (véase el gráfico II.1), debido principalmente al aumento del empleo y la inserción sostenida de las mujeres al mercado laboral. Sin embargo, en América Latina, en 2014, una de cada tres mujeres mayores de 15 años que no estudiaban de manera exclusiva no tenía ingresos propios, mientras que una situación semejante solo se presenta en uno de cada diez hombres. Para las mujeres, esta situación pone en cuestionamiento la ciudadanía económica y las posibilidades de acceder a bienes y servicios, a la vez que explica en parte su creciente sobrerrepresentación en los hogares pobres y la existencia de mujeres que, viviendo en hogares no pobres, no tienen recursos individuales y se dedican al trabajo no remunerado y que, ante eventuales cambios en la estructura familiar (divorcio, viudez, migración), podrían caer en situación de pobreza.

Gráfico II.1
América Latina (promedio ponderado de 18 países): evolución de la población sin ingresos propios, según sexo, 2002-2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

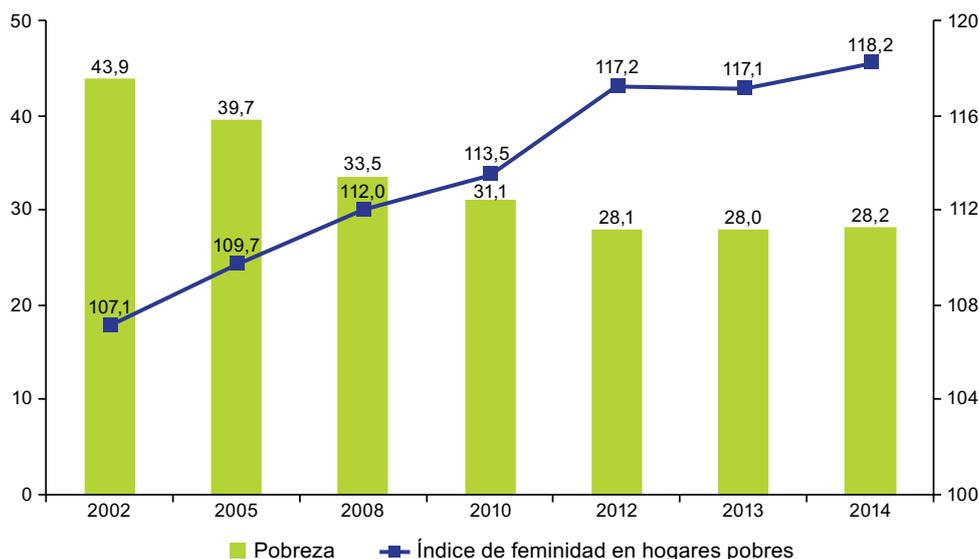
¹ El indicador de población sin ingresos propios refiere a la proporción de la población de cada sexo de 15 años o más que no percibe ingresos monetarios individuales y que no estudia exclusivamente (según su condición de actividad) en relación con el total de la población de ese mismo sexo de 15 años o más que no estudia.

1. Más mujeres entre los pobres

Después de varios años de reducción de la pobreza por ingresos de los hogares en América Latina, el ritmo se ha estancado desde 2012 en torno al 28%, mientras que la indigencia aumentó del 11,3% al 12,0% (CEPAL, 2015c). Esto se debe al proceso de desaceleración económica que sigue la región. No obstante, es posible afirmar que la reducción de la pobreza y el aumento del PIB experimentados en la última década no han beneficiado de igual forma a hombres y mujeres. Por el contrario, existe una tendencia creciente a la sobrerrepresentación de mujeres en los hogares en situación de pobreza, y el índice de feminidad de los hogares pobres e indigentes ha crecido de manera sostenida.

El índice de feminidad de la pobreza refleja el porcentaje de mujeres pobres de 20 a 59 años con respecto a la proporción de hombres pobres de esa misma franja etaria, corregido por la estructura poblacional. En América Latina, este índice subió 11 puntos, pasando de 107,1 en 2002 a 118,2 en 2014 (véase el gráfico II.2). Esto significa que en 2014 el porcentaje de mujeres pobres era un 18% superior al de los hombres pobres del mismo tramo de edad, lo que marca la sobrerrepresentación de las mujeres en este conjunto de hogares². Una situación similar pero aún más aguda se observa en los hogares indigentes: el índice se incrementó 12 puntos entre 2002 y 2014, situándose en 121,5.

Gráfico II.2
América Latina (18 países): evolución de la incidencia de la pobreza y del índice de feminidad en hogares pobres, 2002-2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El comportamiento de este índice es heterogéneo, e incluso puede parecer paradójico a primera vista, ya que en los países donde más se redujo el porcentaje de pobreza por ingresos en los últimos años se incrementó el índice de feminidad de los hogares pobres (Argentina, Chile y Uruguay), lo que implica que, si bien hay menos hogares pobres en el país, estos concentran una mayor proporción de mujeres que de hombres. En el caso de los países con altos niveles de pobreza y cuyas cifras no se redujeron sustantivamente o aumentaron (Guatemala, Honduras y México, entre otros) no se ven fuertes variaciones de la concentración de mujeres en hogares pobres y este índice es de los más bajos de la región.

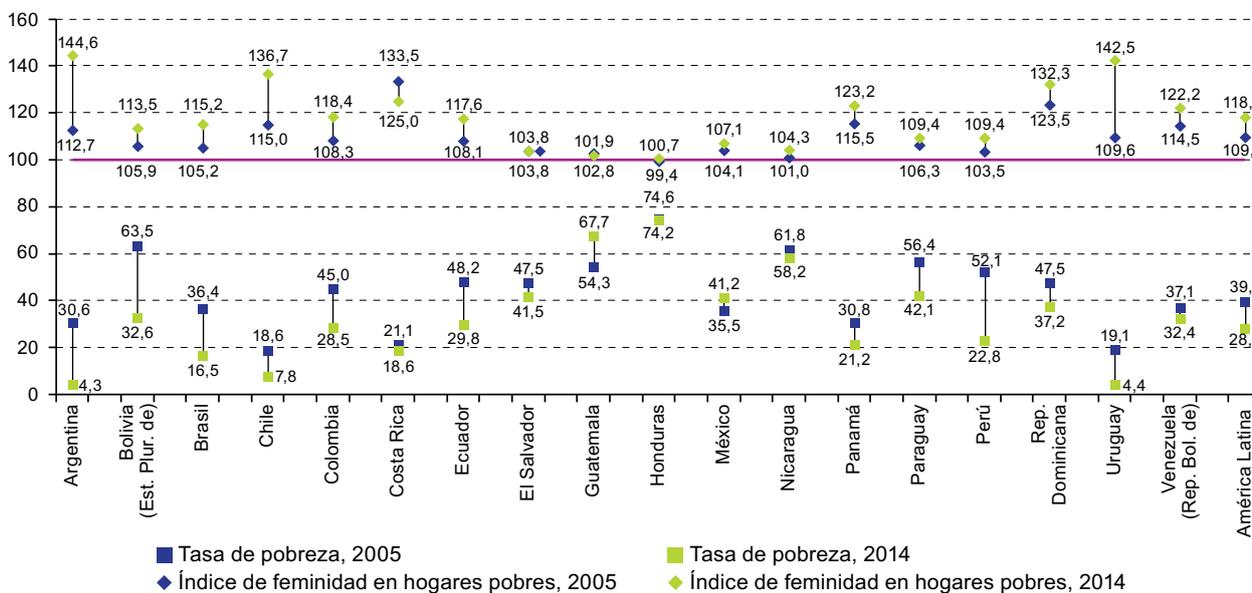
Este fenómeno conduce a una profunda reflexión sobre las políticas de combate a la pobreza y la igualdad de género, ya que se puede afirmar que las estrategias de superación de la pobreza por sí solas no mejoran las condiciones de vida de las mujeres. Si las políticas no están formuladas desde el comienzo con perspectiva de género, tomando en consideración

² El índice de feminidad se calcula de la siguiente manera: $(\text{Número de mujeres de 20 a 59 años en hogares pobres} / \text{Número de hombres de 20 a 59 años en hogares pobres}) / (\text{Número de mujeres de 20 a 59 años en el total hogares} / \text{Número de hombres de 20 a 59 años en el total de hogares}) * 100$. Por lo general, este indicador suele interpretarse como la cantidad de mujeres pobres por cada 100 hombres pobres. En este caso, podría decirse que en 2014 se registraron 118 mujeres pobres por cada 100 hombres pobres en el tramo de edad de 20 a 59 años. Esta interpretación, aunque aproximada a la realidad, no es completamente exacta, debido a que el cálculo del indicador se corrige con la cantidad de mujeres por cada 100 hombres en el total de la población.

la división sexual del trabajo, la discriminación y las barreras de acceso que enfrentan las mujeres en el mercado laboral, pueden resultar poco eficaces para lograr sus objetivos y, a su vez, tener efectos nocivos para las mujeres e incluso aumentar la proporción de mujeres pobres con respecto a los hombres. Por otra parte, cuando los países disminuyen en gran medida sus niveles de pobreza, como ocurrió en el Cono Sur en la última década, deben recurrir a otro tipo de políticas y no a las tradicionales, consideradas homogéneas y neutrales desde el punto de vista de género. Esto se debe a que los niveles de pobreza inferiores al 5% corresponden a la pobreza estructural, fenómeno más complejo de superar que los niveles más altos de pobreza y donde se concentran más mujeres. Entre los grandes problemas de la pobreza estructural que enfrentan estos países, se destacan el estancamiento de la tasa de participación económica de las mujeres y las mayores tasas de desempleo entre las mujeres de hogares pobres, junto con una escasa oferta estatal y una segmentada oferta privada de servicios de cuidado. En países precursores en la incorporación de las mujeres al mercado laboral, el ritmo de incorporación ha disminuido y en algunos incluso se ha reducido la proporción de mujeres que trabajan en forma remunerada; este es el caso de la Argentina, donde la tasa de actividad de las mujeres se contrajo dos puntos porcentuales en la última década. Al parecer, estos países tienen un “techo de cristal” en la inserción laboral femenina, y necesitan aplicar políticas que den mayor impulso a la participación económica de las mujeres para lograr su autonomía económica y superar la pobreza.

Es frecuente que, ante peores condiciones de vida y mayores niveles de privaciones, las asimetrías de género tiendan a ser menores. De este modo, en países donde los niveles de pobreza superan el 40% de los hogares, el índice de feminidad fluctúa entre 100 y 109 mujeres por cada 100 hombres (véase el gráfico II.3). El desafío para que se reduzcan las cifras de pobreza en estos países sin aumentar la proporción de mujeres en hogares pobres es formular políticas de erradicación de la pobreza que contemplen una mirada de género desde el inicio, atendiendo a las especificidades de cada país en su contexto. Estas políticas deberán estar orientadas a potenciar la inserción laboral de las mujeres y a brindar servicios para que puedan desarrollarse personal y profesionalmente sin encontrar en el propio hogar las principales barreras para salir de la condición de pobreza. Esto se relaciona directamente con políticas activas de empleo, capacitación, oportunidades y promoción laboral, acceso al sistema financiero y ampliación de la protección social. Es fundamental velar y promover la sostenibilidad de esos esfuerzos y las fuentes de ingresos de todos los miembros del hogar para superar la pobreza, incluida la posibilidad de reconocimiento del derecho de acceso a un ingreso básico garantizado como nuevo derecho humano.

Gráfico II.3
América Latina (18 países): incidencia de la pobreza e índice de feminidad en hogares pobres,
alrededor de 2005 y 2014^a
(Índices y porcentajes de la población)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

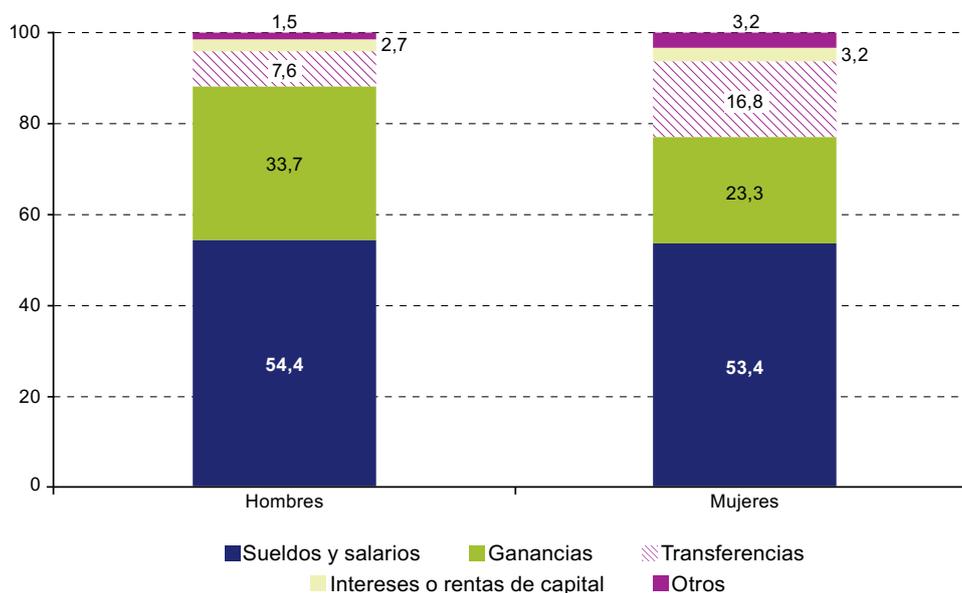
^a Datos nacionales, salvo en el caso de la Argentina, donde se analizan 31 aglomerados urbanos, y del Uruguay (2005). Los datos corresponden a 2005 y 2014, salvo en el caso de la Argentina (2005 y 2012), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2004 y 2013), Chile (2003 y 2013), El Salvador (2004 y 2014), Guatemala (2002 y 2014), Honduras (2003 y 2013), Nicaragua (2005 y 2009), el Perú (2003 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2005 y 2013).

Entre las estrategias de superación de la pobreza, promover el acceso a los ingresos propios debería ser una prioridad para los gobiernos de la región. En este sentido, las políticas de superación de la pobreza y de inclusión productiva deberían contemplar el cuidado de personas dependientes (niños, niñas, adultos mayores y personas con discapacidad), valorar las capacidades y competencias de las mujeres y ampliar sus oportunidades rompiendo la segmentación vertical y horizontal en el empleo.

2. Tener ingresos propios no es suficiente

Los ingresos personales pueden provenir de diversas fuentes: de la actividad laboral remunerada en forma de sueldos, salarios o ganancias, de la renta derivada de la propiedad de patrimonio físico o financiero, y de transferencias relacionadas con la trayectoria laboral de las personas (jubilaciones) o con alguna condición por la cual reciban dinero a título personal. Por su parte, las transferencias pueden provenir del Estado y a su vez ser contributivas, como las jubilaciones, o no contributivas, como las pensiones por discapacidad o los programas especiales de alivio a la pobreza, o bien pueden derivar de un vínculo con un familiar o exfamiliar en forma de remesas o de obligaciones vinculadas a la disolución conyugal o la tenencia de los hijos. El gráfico II.4 muestra cómo se componen los ingresos propios de las personas según la proporción de cada tipo de ingreso.

Gráfico II.4
América Latina (17 países): composición de los ingresos propios según fuente, por sexo, alrededor de 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Tanto para los hombres como para las mujeres, la principal fuente de ingresos son los sueldos y salarios, que corresponden al 54% del volumen total de los ingresos personales. Esto indica el peso que tiene el mercado laboral en términos de consolidar la autonomía económica de las personas y combatir la desigualdad (OIT, 2014). Cabe señalar que en la región solamente una de cada dos mujeres en edad de trabajar tiene empleo o lo busca, es decir, es económicamente activa³. Además de la posibilidad de proporcionar un ingreso que genere autonomía económica, si el empleo es en el sector formal, les brinda a las mujeres acceso a la protección social, lo que incluye, en algunos casos, cobertura de salud y una serie de redes y estabilidad que se potencian para alcanzar otras autonomías, como la autonomía física y la autonomía política.

³ A partir de la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos de Trabajo (CIET) (OIT, 2013), la denominación de población activa o inactiva desaparece. Anteriormente, se consideraban inactivas las personas que no estaban insertas en el mercado laboral ni buscaban empleo.

En cuanto a la segunda fuente de ingresos, las ganancias, se observan grandes diferencias entre hombres y mujeres en América Latina, ya que para los primeros constituyen el 33,7% del volumen de ingresos y para las mujeres, el 23,3%. Este tipo de ingresos en América Latina está asociado no solo al ámbito empresarial y el manejo de activos financieros, áreas en que las mujeres tienen menor presencia, sino también a las ganancias del trabajo por cuenta propia o independiente, modalidad muy extendida en la región, tanto como trabajo formal o informal, ámbito en que las mujeres tienen una muy importante presencia. Según diversos estudios, el potencial de crecimiento de las empresas constituidas por mujeres está restringido por la informalidad: entre el 55% y el 91% de la actividad empresarial de las mujeres en la región tiene lugar en la economía informal. Este fenómeno hace que el ingreso se torne más inestable y más propenso a desaparecer que en el caso de los hombres. Las mujeres lideran el 23% de los pequeños negocios de la región, pero solo el 9% de las grandes empresas. El tamaño de la empresa es muy relevante, ya que está positivamente asociado al volumen y la estabilidad de los ingresos (The Economist Intelligence Unit, 2013).

Recuadro II.1

La migración y las remesas como parte de los ingresos de las mujeres

Las necesidades derivadas de la pobreza, la falta de oportunidades, la complementariedad de los mercados laborales y la división sexual del trabajo a nivel internacional han impulsado en las últimas dos décadas el aumento de la migración de mujeres, ya sea dentro del propio país o de la región. Por ejemplo, en el Caribe existe la más alta tasa de migración de la fuerza de trabajo educada del mundo: un 70% de los graduados de educación superior migraron a países desarrollados entre 1965 y 2000. En América Latina, cuando se trata de inmigrantes que procedentes de países limítrofes —contingentes que suelen ser más voluminosos— las mujeres también presentan un predominio relativo, al punto que esta migración suele ser más feminizada que la migración en general. En resumen, hay una mayor proporción de mujeres en la inmigración de origen regional que en la de otros orígenes, si bien hay variaciones según los países.

En América Latina y el Caribe, así como se ha incrementado la migración de mujeres por razones económicas, también es mayor su participación en el envío de remesas, lo que contribuye al desarrollo de sus países de origen. Las mujeres además son las principales receptoras en cuanto a montos y frecuencia, e invierten esos recursos en beneficio de sus familias. Si bien es difícil disponer de cifras sobre las remesas desagregadas por sexo, en algunos estudios se muestra de manera clara la importante participación femenina en este flujo económico vital para algunos países de la región (Cervantes y Rodríguez, 2015).

La invisibilidad del papel que cumplen las mujeres en la generación, envío y administración de las remesas es un asunto escasamente tratado en los debates, a pesar de existir antecedentes sobre la mayor regularidad de los envíos y el hecho de que la administración usualmente recae sobre ellas en las comunidades de origen y deriva en emprendimientos de diversa índole. Esto cobra mayor sentido si se admite que,

a nivel local, las remesas pueden ser un factor activador del desarrollo y forman parte del ingreso familiar, funcionando, de este modo, como complemento de las políticas sociales orientadas a la inclusión y la igualdad social.

La atención creciente que han despertado las remesas no debe hacer olvidar el contexto en el que se inscribe su dinámica. La CEPAL ha advertido que las remesas no sustituyen a las políticas y programas sociales, y que se deben considerar los costos personales y sociales de la emigración que, entre otros, se manifiestan en numerosos casos de desintegración familiar; esto tiene consecuencias en las cadenas de cuidados, sobre todo de niños y niñas, que muy frecuentemente quedan a cargo de sus abuelas o hermanas mayores cuando es la mujer quien emigra (CEPAL, 2002; Martínez, 2008). También se ha señalado que, en paralelo al envío de dinero a sus países de origen, las personas migrantes enfrentan riesgos inherentes al traslado, la inserción laboral y social y, en general, a situaciones de vulnerabilidad en su vida cotidiana, que se traducen en una difícil adaptación (el aprendizaje de un nuevo idioma, por ejemplo).

Desde una perspectiva económica, el énfasis está puesto en el significado de las remesas respecto de la composición del ingreso familiar. Bajo este prisma, las remesas se definen como un fondo salarial que sustituye o reemplaza a los ingresos que podría haber obtenido la persona en su lugar de origen si no hubiese migrado a otro país. Así, las remesas no deben considerarse un complemento del ingreso familiar, sino un ingreso ordinario que se agrega a otras fuentes del ingreso de la familia (Canales, 2004 y 2008). Esto es especialmente válido en el caso de los envíos regulares, pero puede diferir en los envíos esporádicos. Por tal razón, el análisis no puede reducirse a los impactos macroeconómicos, sino que también debe considerar la dinámica económica familiar y local.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Jesús Cervantes y Anahí Rodríguez, "Ingreso de México por remesas familiares proveniente de los estados de Estados Unidos," *Documentos de Remesas*, N° 3, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), 2015 [en línea] <http://www.cemla.org/PDF/remesas/documentos-remesas-03.pdf>; Jorge Martínez, *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 97 (LC/G.2358-P), Santiago, CEPAL, 2008; Alejandro Canales, "Las remesas de los migrantes: ¿Fondos para el ahorro o ingresos salariales?," *Remesas de los mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos. Problemas y perspectivas*, Germán Zárate Hoyos (ed.), Ciudad de México, El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa, 2004, y "Vivir del norte. Remesas, desarrollo y pobreza en México," *Temas de migración*, Ciudad de México, Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2008 [en línea] http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Vivir_del_norte_Remesas_desarrollo_y_pobreza_en_Mexico_2008.

Otra diferencia sustantiva en términos de fuentes de ingresos entre hombres y mujeres se observa en las transferencias, y cobra especial importancia por su fuerte vínculo con la formulación de políticas públicas. Las transferencias constituyen un 16,8% del volumen total de los ingresos de las mujeres y menos del 8% de los ingresos de los hombres. Comprender las diferencias que implica este tipo de ingresos en la composición de los ingresos personales de hombres y mujeres es clave para superar la falta de autonomía de las mujeres. Cuando las transferencias no contributivas del Estado están condicionadas a la realización de alguna actividad, las mujeres pueden verse obligadas a seguir vinculadas a la responsabilidad de las tareas de cuidado para acceder a recursos monetarios, situación que refuerza los roles de género

y limita su desarrollo laboral (véase el recuadro II.2). En rigor las mujeres reciben la transferencia pero no es un ingreso del que puedan disponer libremente, ya que en el marco de los programas de transferencias condicionadas cumplen el rol de administradoras de gastos para los demás miembros del hogar. La transferencia que reciben consta esencialmente de apoyos económicos o becas para hijas e hijos que asisten a la escuela. Las mujeres no reciben la transferencia en cuanto tales, sino en cuanto madres y responsables del trabajo de cuidado y reproducción doméstica. Como se ha señalado (CEPAL, 2013f), estos programas más que un enfoque de género tienen un enfoque de corte maternalista. Además, puede suceder que, cuando se implementan programas de inserción productiva posteriores a los programas de transferencias condicionadas, se corra el riesgo de cometer sesgos de género que limiten la participación de las mujeres, ya que el tipo de capacitación que se ofrece, los horarios en que se imparte, las condiciones de ahorro que se solicitan o el hecho de que no se ofrezcan servicios de cuidado pueden impedir la participación de las mujeres en esta nueva generación de programas y hacer que vuelvan a caer en la pobreza.

Recuadro II.2

El impacto de los programas de transferencias condicionadas en la asignación de tiempo de las mujeres

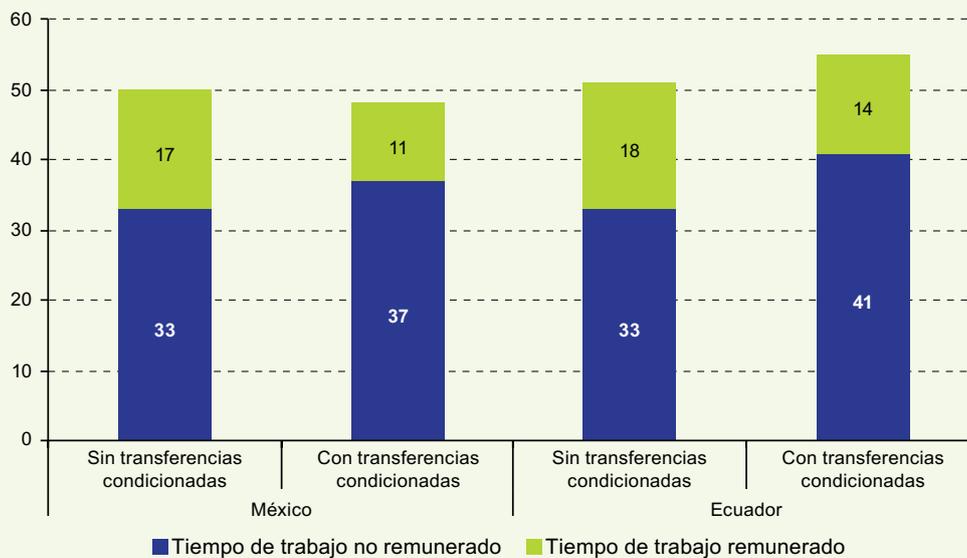
Los programas de transferencias condicionadas se han establecido como un instrumento de protección social en la mayoría de los países de América Latina. En la actualidad, 20 países de la región tienen al menos un programa de este tipo, y su cobertura estimada rondaba el 21,5% de la población en 2013 (CEPAL, 2015d). La mayor parte de los programas proporcionan la transferencia directamente a la madre o a la jefa de hogar, lo que ha aumentado la visibilidad de las mujeres en las políticas sociales. La recepción de la transferencia les ha permitido en ocasiones aumentar su influencia sobre los recursos del hogar, controlar el gasto y mejorar su posición social en la comunidad (Gammage, 2011). Sin embargo, y a pesar de estos logros, algunos estudios (Adato y otros, 2000; Bradshaw y Linneker, 2003; CEPAL, 2013f; Gammage, 2011; Molyneux, 2006; Parker y Skoufias, 2000) sugieren que la participación de las mujeres en los programas de transferencias condicionadas puede tener efectos contraproducentes para ellas y ocasionarles un costo de oportunidad al impedir o restringir su libertad para realizar un trabajo remunerado. De hecho, esta evidencia sugiere que este tipo de programas, debido al cumplimiento de las condicionalidades, podrían reforzar la división sexual del trabajo y, con esto, reproducir y aumentar las asimetrías de género existentes en la región, ya

que atribuye y refuerza la idea socialmente construida de que el cuidado es responsabilidad casi exclusiva de las mujeres.

En general, la mayor parte de los estudios sobre estos programas realizados en la región se centran en el impacto que tienen en las actividades de los niños y niñas y en el trabajo remunerado de las personas adultas, pero no indagan, pese a su importancia, en lo que ocurre dentro del hogar y la posible alteración de la distribución de las tareas hogareñas, especialmente en lo concerniente al tiempo asignado al trabajo de cuidados, a las actividades domésticas y al ocio (Canavire-Bacarreza y Ospina, 2015).

La evidencia que surge de las encuestas de uso del tiempo en la región comprueba el impacto de estos programas en la distribución y reasignación del tiempo dentro de la familia. Específicamente, un estudio elaborado por la CEPAL (2013f) muestra que, tanto en el Ecuador como en México, el tiempo de trabajo total de las mujeres que reciben transferencias condicionadas y de las que no las reciben difiere levemente; no obstante, al desagregar esta información por tipo de trabajo, se observan diferencias sustantivas. En ambos países, las mujeres que reciben transferencias condicionadas dedican menos tiempo al trabajo en el mercado laboral y más al de cuidado, en contraste con las mujeres con las mismas características que no son beneficiarias de esos programas (véase el gráfico siguiente).

Ecuador y México: tiempo promedio de trabajo de las mujeres que tienen hijos o hijas menores de 15 años, según percepción de transferencias condicionadas, 2010
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago, 2013.

Recuadro II.2 (conclusión)

Utilizando también encuestas de uso de tiempo, pero mediante una evaluación cuasiexperimental, en un estudio de Canavire-Bacarreza y Ospina (2015), se descubrió que el programa Familias en Acción de Colombia disminuye el tiempo de trabajo remunerado de los niños y aumenta su tiempo de ocio, pero reduce el tiempo libre de las niñas y eleva su tiempo de trabajo doméstico. En relación con los efectos del programa en las personas adultas, se encontró que los hombres aumentaron su trabajo remunerado a costa del trabajo doméstico y que las mujeres aumentaron su trabajo doméstico en detrimento del tiempo de ocio.

En concordancia con los resultados expuestos, sobre la base del análisis cuasiexperimental del programa Oportunidades de México, Espejo (2013) constató un aumento de la carga de trabajo doméstico y de cuidados de las mujeres, generado por la menor contribución de los niños y niñas en estas actividades. Además, los resultados del estudio mostraron una disminución estadísticamente significativa del tiempo de trabajo remunerado, de un 2% en promedio en el caso de los hombres y de un 12% en el caso de las mujeres. Estos antecedentes comprueban la

hipótesis de que el tiempo y la asignación de tareas se alteran directamente para llevar a cabo las actividades exigidas por los programas.

Los estudios analizados confirman que las mujeres, independientemente de su edad, realizan la mayor parte del trabajo no remunerado. Esta situación desfavorable se ve reforzada por los programas de transferencias condicionadas, que perpetúan el papel tradicional de las mujeres en el ámbito doméstico. Por otra parte, estos programas no promueven el principio de corresponsabilidad, según el cual hombres y mujeres pueden compartir la responsabilidad de cumplir con las condicionalidades, y mucho menos impulsan una participación igualitaria en el cuidado de sus hijos (Molyneux, 2006), con lo cual hacen poco para desafiar la división sexual del trabajo existente dentro del hogar y en la sociedad. Estas consideraciones deberían tomarse en cuenta a la hora de diseñar programas con condiciones e incluso de evaluar la supresión de las condicionalidades para no tornarlas una carga para quienes son responsables de su cumplimiento.

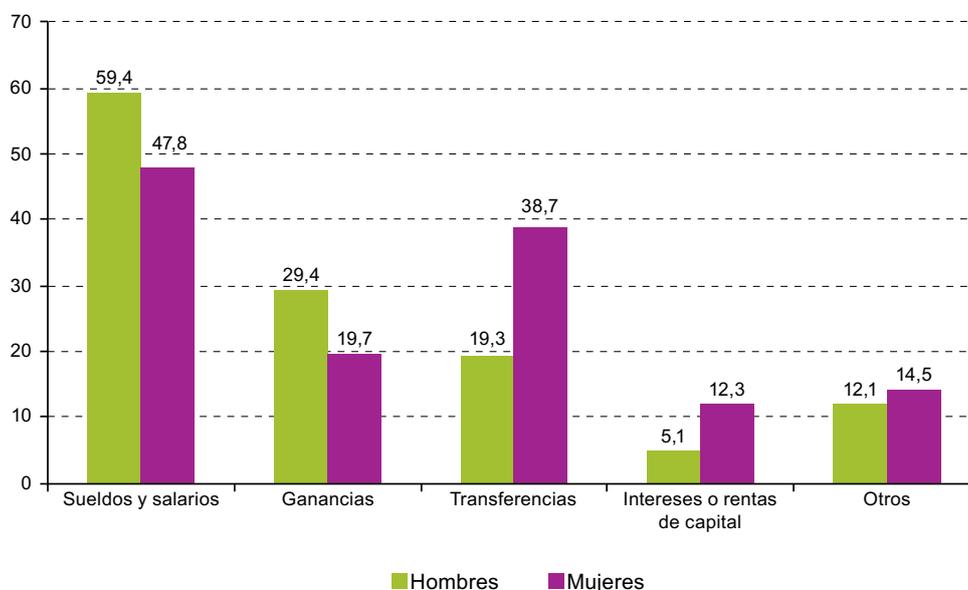
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, 2015; *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago, 2013; Gustavo Canavire-Bacarreza y Mónica Ospina, "Intra-household time allocation: An impact evaluation of conditional cash transfer programs", *Documentos de Trabajo, Economía y Finanzas*, N° 15-17, Bogotá, Centro de Investigación Económicas y Financieras, Universidad EAFIT, 2015 [en línea] http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2645096; Andrés Espejo, "The impact of conditional cash transfer programs on the time allocation of beneficiaries: The case of "Oportunidades" program in Mexico", tesis de grado de Magister en Políticas Sociales y Desarrollo, London School of Economics, 2013.

Por su parte, que el ingreso propio dependa de una transferencia condicionada del Estado coloca a las mujeres una vez más en el lugar de variable de ajuste para las posibles crisis económicas que enfrentan cíclicamente los países de la región. Como se ha verificado en múltiples casos, una vez que se instalan las crisis y se responde reduciendo el gasto público, es muy probable que se recorten programas sociales de los cuales las mujeres son las principales destinatarias. Esto deriva en la fragilidad y muy poca certidumbre de continuidad del ingreso, el que no depende en absoluto de la voluntad o las capacidades de quien lo recibe, sino de decisiones políticas muy alejadas del día a día de las destinatarias.

En el gráfico II.5, se presenta la proporción de hombres y mujeres que perciben ingresos, según cada una de las fuentes clasificadas; puede observarse que la mayoría de las personas con ingresos propios los recibe del mercado laboral. Esto se aplica a los dos sexos, aunque en el caso de los hombres la proporción llega al 59% y en el caso de las mujeres al 48%. En el caso de las ganancias y para América Latina esta fuente de ingreso está asociada al trabajo por cuenta propia o independiente y presenta una brecha entre hombres y mujeres de casi el 10% esta fuente de ingresos también está en el ámbito del mercado laboral y es central ya que el trabajo independiente en la región, sea formal o informal tiene un peso muy significativo. La proporción de mujeres que reciben transferencias es del 39%, frente al 19% en el caso de hombres, lo que llama la atención con respecto a la dependencia de las mujeres de esta fuente de ingresos.

Además de la composición de los ingresos propios, es crucial detenerse en algunos fenómenos que se observan al profundizar en el análisis del tipo de ingreso. Por ejemplo, al considerar exclusivamente las transferencias no contributivas y la proporción de personas que tienen ingresos propios, surgen interesantes diferencias entre hombres y mujeres. En América Latina hubo una gran expansión de las transferencias del Estado en la última década, y en muchos casos se privilegiaba que el cobro lo hicieran las mujeres en lugar de los hombres del hogar. Con esta disposición, se pretende no solo aliviar la pobreza, sino también brindar a las mujeres una vía de empoderamiento y mayor protagonismo en la toma de decisiones. Esta opción se basó además en el supuesto de que las mujeres son mejores administradoras y que harían rendir mejor el dinero recibido. La contracara de este tipo de transferencias no contributivas es que acarrear condiciones relativas al cuidado de los hijos e hijas, lo que refuerza el rol de cuidadoras de las mujeres e implica una dedicación de tiempo que limita su inserción en el mercado laboral, dado que muchas veces impide el trabajo de jornada completa, la búsqueda de empleo o las capacitaciones profesionalizantes (CEPAL, 2013b) tal como se vio en el recuadro II.2.

Gráfico II.5
América Latina (17 países): proporción de personas con ingresos propios según tipo de ingresos y sexo, alrededor de 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

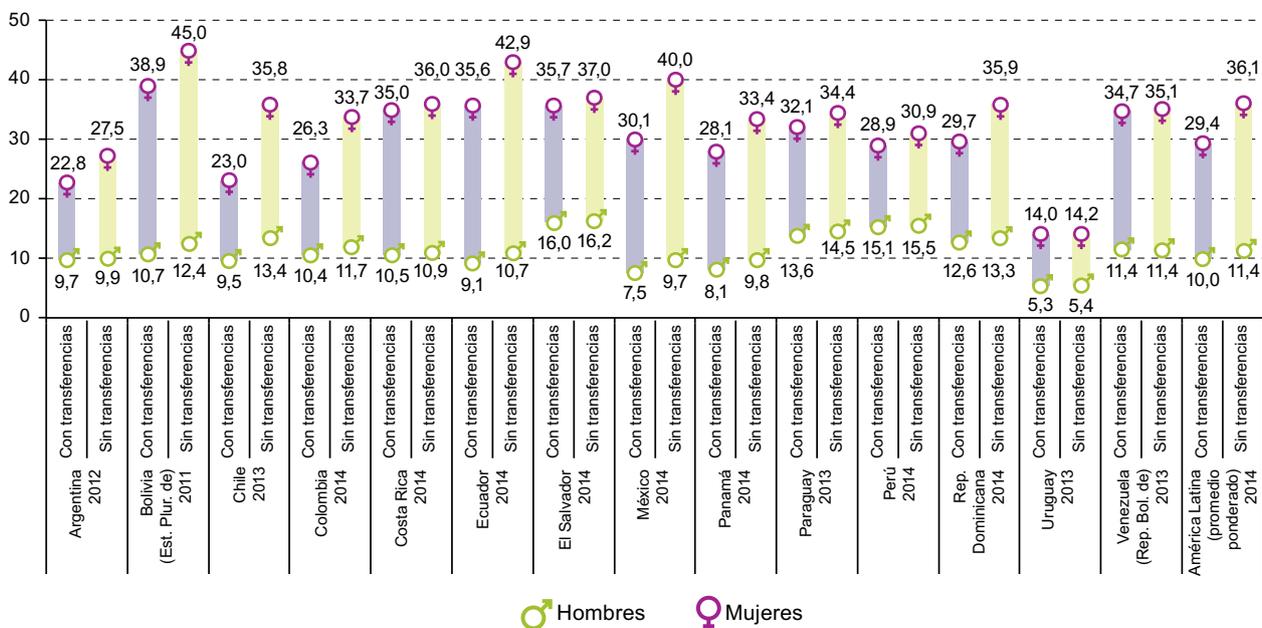
Según la información disponible sobre 14 países de la región, el indicador de ingresos propios varía drásticamente para las mujeres según se contabilicen o no las transferencias no contributivas que reciben. Si en promedio el 29% de las mujeres de la región no cuenta con ingresos propios, cuando no se incluyen en el cálculo las transferencias no contributivas (básicamente las transferencias condicionadas dirigidas al alivio de la pobreza de los hogares de menores ingresos), esta cifra asciende al 36% (véase el gráfico II.6). Existen casos más pronunciados, como el de Chile, donde la diferencia es de más de 12 puntos porcentuales entre una y otra situación, y otros en que este tipo de transferencias solo marcan una diferencia del 1% o menos, como ocurre en Costa Rica, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Es sorprendente observar el fuerte impacto de género que tiene este fenómeno de las transferencias no contributivas (en su mayoría condicionadas), ya que en ningún país de los analizados se reflejan diferencias sustantivas para los hombres.

Alrededor del 90% de los hombres de 15 años o más de la región acceden a ingresos propios, y el hecho de recibir transferencias de este tipo no modifica significativamente su situación. En el promedio de los países de la región, la proporción de hombres cuyo único ingreso personal es una transferencia no contributiva del Estado no supera el 1,4%, mientras que para las mujeres la cifra asciende al 7,1%.

El poseer ingresos propios no garantiza la plena autonomía económica, dado que, cuando los ingresos son escasos, se perpetúa la dependencia de otros miembros del hogar. Uno de los criterios para analizar la suficiencia de los ingresos es la consensuada medición de la pobreza monetaria. Este cálculo responde a una convención sobre cuáles son las necesidades nutricionales y de otro tipo de las personas en determinada economía. Se asume entonces que las personas que viven en hogares que no alcanzan este mínimo de ingresos monetarios están en situación de pobreza. La medición se realiza sumando el conjunto de los ingresos de un hogar y dividiéndolos por el número de miembros. Pero esta forma de medir la pobreza ha sido reiteradamente criticada desde la economía feminista, ya que no necesariamente refleja la distribución real del ingreso dentro de los hogares ni contabiliza los aportes en tiempo que realizan los miembros del hogar, principalmente las mujeres, para el bienestar del grupo familiar.

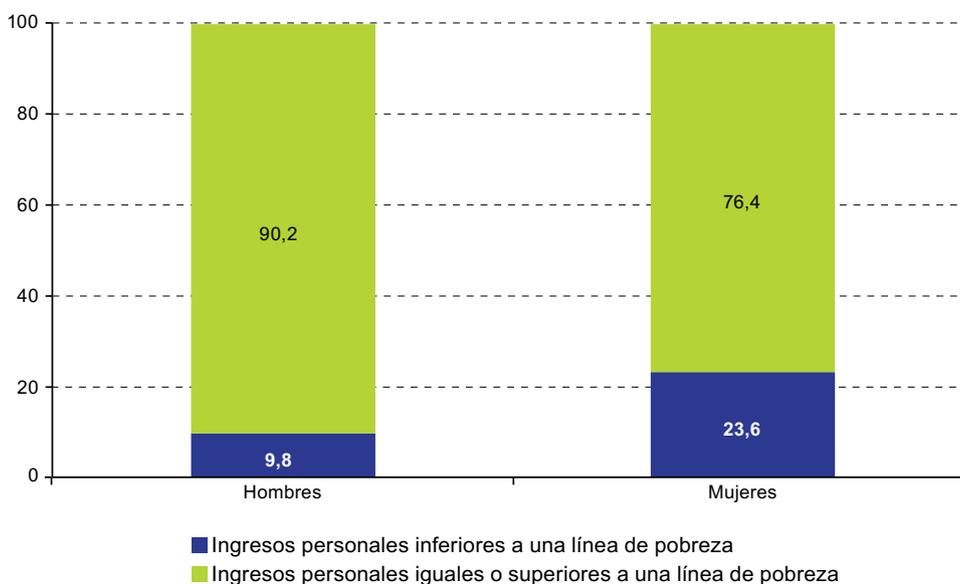
Asumiendo esta advertencia, y bajo el supuesto de que el resultado de la línea de pobreza per cápita es una base monetaria que asegura la compra de ciertos productos en el mercado para satisfacer las necesidades básicas de las personas, en el gráfico II.7 se observa cuánto menor es el volumen de los ingresos monetarios de las mujeres con respecto a ese parámetro.

Gráfico II.6
América Latina (14 países): población sin ingresos propios según recepción de transferencias no contributivas del Estado, por sexo, alrededor de 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico II.7
América Latina (promedio ponderado de 17 países): población con ingresos propios, según línea de pobreza per cápita, alrededor de 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En el promedio de América Latina, se observa que alrededor del 24% de las mujeres que perciben ingresos propios no llegaría a percibir el dinero equivalente a una línea de pobreza per cápita. Aun percibiendo ingresos propios, este contingente de mujeres no puede superar la pobreza, lo que las coloca en clara situación de dependencia económica. Esta condición se agrava cuando otros miembros del hogar no cuentan con ingresos suficientes o cuando cambia la configuración del hogar producto de la separación o viudez si es el cónyuge quien percibe la mayor parte de los ingresos del hogar.

Los ingresos de las mujeres medidos en líneas de pobreza son marcadamente inferiores a los masculinos. Mientras que casi una de cada cuatro mujeres no llega a tener ingresos equivalentes a una línea de pobreza, la proporción entre los hombres es de casi uno de cada diez (9,8%). Es importante resaltar que en esta comparación no se miden solamente los ingresos laborales, desigualdad ya diagnosticada por la brecha salarial, sino todas las fuentes de recepción monetaria personal que tienen unos y otras.

B. El salario mínimo: una institución laboral que contribuye a la autonomía económica de las mujeres

Desde el punto de vista de la CEPAL, el mercado laboral es la llave maestra para el desarrollo y, como se evidenció, es el ámbito donde se genera la mayor parte del ingreso de las personas. Si no se interviene en las fallas que este presenta, las desigualdades se mantienen y tienden a reproducirse, persistiendo así las brechas de género (CEPAL, 2014b). El salario mínimo es una institución con importantes efectos en la organización de las remuneraciones en el mercado laboral, ya que establece umbrales mínimos a partir de los cuales se debe ordenar la pirámide salarial (Lupica, 2015). Además de elevar el piso de la estructura salarial formal, sus efectos también se extienden a otros sectores de la economía; por ejemplo, varias prestaciones sociales se expresan en función del salario mínimo. En América Latina, la capacidad de compra del salario mínimo, a excepción de México, equivale al menos al valor de la línea de pobreza del país (CEPAL, 2014a). A efectos de la comparabilidad entre países, el análisis que se realiza en esta sección expresa los ingresos personales en función del salario mínimo de cada país de la región, entendiendo que cada país establece lo mínimo que un trabajador o trabajadora podría recibir para la reproducción de la mano de obra.

El impacto del salario mínimo en los ingresos y en las condiciones de quienes están empleados es un tema importante, pero genera controversias. Por ejemplo, su incremento puede tener consecuencias positivas en el nivel de los ingresos de una familia y, por ende, en su capacidad para salir de la pobreza. Sin embargo, también podría tener consecuencias potencialmente negativas, como el alza del nivel general de los precios (Campos, Esquivel y Santillán, 2015). Los resultados de los estudios sobre el impacto del salario mínimo siguen siendo ambivalentes y la evidencia parece ser más concluyente en relación con los efectos positivos en la reducción de la desigualdad (Brown, 1999, citado en Maurizio, 2014). En general, el salario mínimo contribuye a mejorar los ingresos de las personas y segmentos laborales con menor capacidad de negociación.

Según estudios realizados en la región, hay mayor consenso en que el salario mínimo como institución laboral tiende a comprimir la parte inferior de la distribución salarial y, a través de esta vía, contribuye a la reducción de la desigualdad de los ingresos laborales (CEPAL, 2014a). Un estudio elaborado en Costa Rica con el fin de medir el impacto de la campaña que realizó el gobierno en 2010 para aumentar el cumplimiento de la ley de salario mínimo muestra que esta política favoreció en mayor medida a sectores con más desventajas en el mercado laboral, como las mujeres, las personas jóvenes y aquellas con menor nivel educativo (Gindling y Trejos, 2013).

Un interesante ejemplo de que el salario mínimo se ha convertido en un instrumento para mejorar los ingresos de las mujeres se encuentra en el sector del servicio doméstico. En los últimos años, este sector de actividad ha registrado importantes cambios en algunos países de la región debido a las nuevas normativas internacionales y a la aprobación de leyes nacionales que lo reconocen como actividad laboral y lo regulan. El cuadro II.1 muestra la relación de países que han igualado el salario del servicio doméstico al salario mínimo nacional o han establecido un salario mínimo específico para el sector.

Cuadro II.1
América Latina (18 países): normativa sobre el salario mínimo de las trabajadoras domésticas, 2015

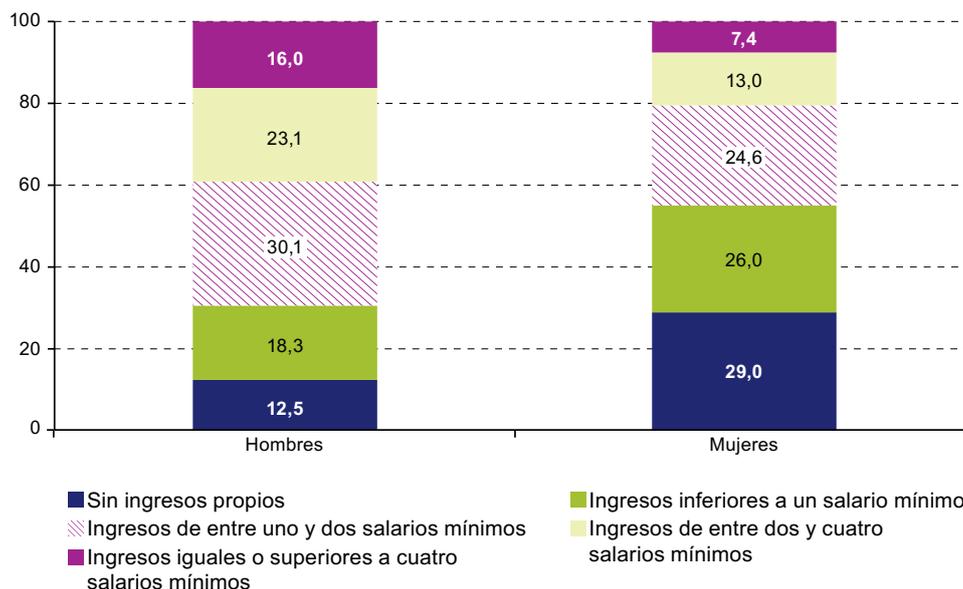
Condiciones	Países
Se establece salario mínimo para el trabajo doméstico o se incluye el trabajo doméstico en el salario mínimo general.	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)
No se establece salario mínimo para el trabajo doméstico.	El Salvador, Honduras, Perú y República Dominicana
Se permite pago de una parte del salario en especie.	Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral 2015 de América Latina y el Caribe*, Lima, 2015.

La política del salario mínimo tiene el objetivo de reducir la incidencia de los salarios bajos y, de esta manera, proteger el poder adquisitivo de los trabajadores más vulnerables. El salario mínimo es una institución del mercado laboral que está presente en la mayoría de los países del mundo, y muchos de ellos han ratificado el Convenio sobre los Métodos para la Fijación de Salarios Mínimos, 1928 (Núm. 26) y el Convenio sobre la Fijación de Salarios Mínimos, 1970 (Núm. 131) de la OIT. Aun en los países que no lo hicieron, se han establecido mecanismos para establecerlo. En la región se ha observado una recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo en 12 países en la última década, lo que ha significado un cambio sustancial respecto de la evolución evidenciada en la década anterior⁴.

Como se ha señalado anteriormente, el indicador de la población sin ingresos propios da cuenta de que una de cada tres mujeres de la región carece de ellos, pero además, como se observa en el gráfico II.8, el 26% de todas las mujeres mayores de 15 años solo perciben un monto inferior a un salario mínimo. Es decir que más de la mitad de las mujeres de la región (55%) no tienen ingresos propios o perciben montos inferiores al salario mínimo mensual de su país, el que se considera un indicador de la capacidad que tiene una persona que trabaja en el mercado de cubrir sus necesidades y las de su familia.

Gráfico II.8
América Latina (promedio ponderado de 17 países): distribución de la población de 15 años o más según niveles de ingreso con relación al salario mínimo, alrededor de 2014
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

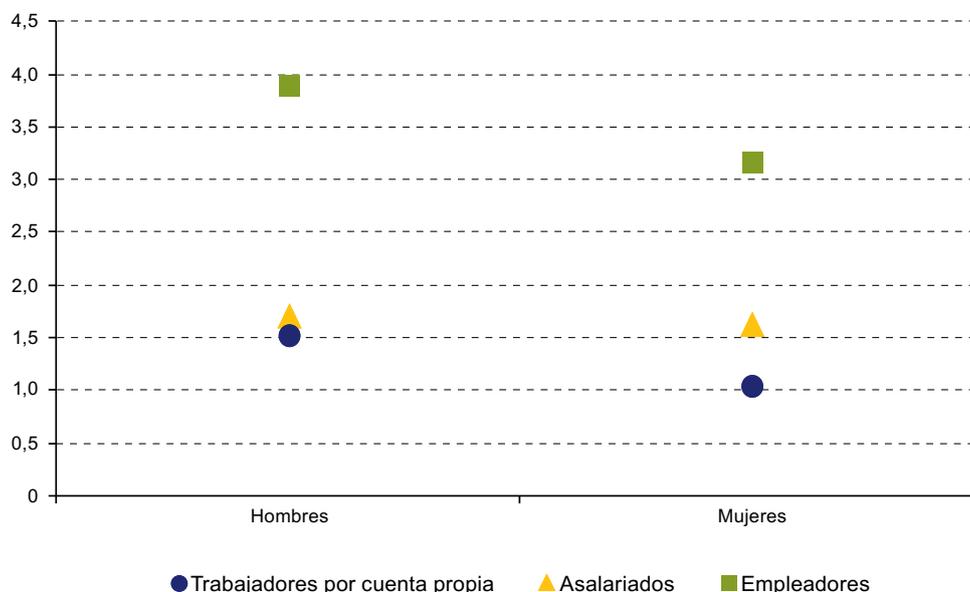
⁴ En la actualidad existe una gran diversidad de mecanismos de fijación y cobertura del salario mínimo y de interacción de este con la negociación colectiva. En algunos países como la Argentina, el Brasil, Chile, el Perú y el Uruguay, el salario mínimo tiene cobertura nacional, y en otros como Costa Rica, Guatemala, Honduras y el Paraguay, se fija a nivel de categoría profesional (Maurizio, 2014).

En las franjas medias de los ingresos, son los hombres los que están más representados, ya que más del 50% tiene ingresos de entre uno y cuatro salarios mínimos, mientras que para las mujeres esta cifra es del 37,6%. También en la franja de los salarios más altos que superan los cuatro salarios mínimos, los hombres representan una mayor proporción que las mujeres: más del doble. El gráfico II.8 indica que el 7% de las mujeres de la región tiene ingresos superiores a cuatro salarios mínimos, mientras que para los hombres esta cifra asciende al 16%.

La situación es heterogénea entre los países de la región sobre los que se dispone de información. En algunos casos, la proporción de mujeres con ingresos inferiores a un salario mínimo es baja, pero la proporción de mujeres sin ingresos propios es elevada (República Bolivariana de Venezuela). En otros países, alrededor del 45% de las mujeres perciben ingresos inferiores a un salario mínimo (Ecuador y Honduras). Esta variabilidad puede atribuirse a los montos de los salarios mínimos de cada país y al uso que se hace de ellos para la fijación de estándares salariales en una masa importante de la población empleada.

Al realizar un análisis de las personas que están vinculadas al mercado laboral y comparar los ingresos de hombres y mujeres, se observa que la categoría de ocupación que presenta menor brecha de género es la de las personas asalariadas, pero entre los empleadores y cuentapropistas, las diferencias entre hombres y mujeres aparecen claramente (véase el gráfico II.9)⁵. En el caso de las mujeres que trabajan por cuenta propia en la región, la mediana de los ingresos apenas alcanza un salario mínimo.

Gráfico II.9
América Latina (promedio de 17 países): mediana de los ingresos de la población ocupada según categoría de ocupación y sexo, alrededor de 2014
 (En múltiplos del salario mínimo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En términos generales, y observando las dimensiones que aparecen en el gráfico II.9, el concepto de “piso pegajoso” (*sticky floor*), utilizado para describir la segmentación vertical de género en el mercado laboral, puede aplicarse al nivel de los ingresos de las mujeres porque su distribución es muy compacta en la base. Es decir, en todos los casos sus ingresos son cercanos a un salario mínimo, mientras que la distribución de las medianas de ingresos en el caso de los hombres aparece más dispersa y en todas las dimensiones alcanzan niveles superiores a los ingresos de las mujeres. Claramente, no hay piso pegajoso para los hombres y sí para las mujeres.

⁵ En estos indicadores, se decidió trabajar con la mediana de los ingresos propios de hombres y mujeres a fin de no afectar las cifras con casos extremos como sucede al utilizar promedios.

1. Los impactos de establecer una renta básica para las mujeres

Una de las discusiones vinculadas a los derechos económicos y los ingresos de las personas es la relativa a la renta básica o ingreso ciudadano. Sin lugar a dudas, este tema ha tenido múltiples aristas y quienes han elaborado propuestas entienden que es necesario un amplio consenso social y un pacto que surja del debate ciudadano y la participación más amplia para que la implementación de una política de esta envergadura sea un éxito y constituya la consolidación de un derecho.

En América Latina, la discusión sobre una renta mínima por medio de transferencias surgió en la década de 1970, pero logró un mayor auge en 1990, revelando “su potencial para contribuir a la realización de derechos sociales y superar la escasa eficiencia de algunos programas sociales” (Godoy, 2004, citado en Cecchini y Martínez, 2011). Estos debates contribuyeron a que la noción de renta básica universal se considerara un medio para transformar la protección social y garantizar el derecho al ingreso disminuyendo de esta manera las desigualdades sociales.

Si bien la renta básica se puede asociar con las transferencias monetarias habituales de un estado de bienestar, se diferencia por su universalidad y porque no está sujeta a condicionalidades para su obtención. Las transferencias monetarias hasta ahora implementadas en la región se encuentran condicionadas o tienen criterios de elegibilidad según una situación o estado específico de una parte de la población (pobreza, discapacidad, desempleo, embarazo y número de hijos e hijas, entre otros)⁶.

La discusión sobre la renta básica ha sido guiada por el argumento de la necesidad de realizar transferencias vinculadas al ejercicio de la ciudadanía, medida que podría fortalecer los derechos, la autonomía, la dignidad y la libertad de las personas. De este modo, se concibe la renta básica como un mecanismo que superaría una aproximación paternalista o asistencialista que muchas veces ha conllevado patrones de segmentación y estigmatización de la pobreza y la pobreza extrema (CEPAL, 2011a), con fuertes sesgos de género, ya que son las mujeres quienes se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad y precariedad. Es importante destacar que la renta básica no es incompatible con el trabajo remunerado⁷, y que diversas variables laborales demuestran la necesidad de introducir una política de renta universal⁸.

La renta básica podría tener por lo menos cuatro efectos sobre el trabajo remunerado: i) se incrementaría el poder de negociación de las y los trabajadores al disminuir la presión de aceptar un trabajo por necesidad; ii) aumentaría el autoempleo, ya que los riesgos de emprender un proyecto económico nuevo disminuyen porque la renta básica funcionaría como un seguro de riesgo; iii) el trabajo remunerado a tiempo parcial podría aumentar, dado que la renta básica compensaría la baja remuneración que ofrecen estos empleos actualmente, y iv) aumentarían los salarios en algunos puestos de trabajo (los más incómodos y menos gratificantes), mientras que en otros disminuirían (Raventós y Wark, 2016).

Si bien la renta básica no solucionaría todos los problemas que trae consigo la desigualdad y la división sexual del trabajo (ya que se requieren reformas estructurales más amplias, que abarquen diversas variables), sí tendría efectos positivos, entre ellos: i) una mayor libertad para las mujeres al entregarles independencia económica; ii) la disminución de la feminización de los hogares pobres, y iii) una mejor distribución de las tareas domésticas y de cuidado, debido a que aumentaría el poder de negociación de las mujeres. Además, no solo tendrían una ganancia de índole económica, sino también en términos de derechos y autonomía (Raventós y Wark, 2016). La aplicación de la renta básica universal para las mujeres tendría efectos al menos en tres ejes más: i) mayor equilibrio en la distribución de recursos; ii) reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, debido a la garantía de recursos de partida, y iii) reforzamiento de la individualidad de las mujeres y, por consiguiente, la posibilidad de avanzar en su representación.

⁶ Véase Red Renta Básica [en línea] <http://www.redrentabasica.org/rb/>.

⁷ Se entiende por trabajo remunerado el realizado en el ámbito del mercado laboral y contabilizado en las cuentas nacionales, por tanto el trabajo familiar no remunerado con fines comerciales como categoría de actividad económica está considerado dentro de esta denominación.

⁸ Cabe mencionar el “creciente fenómeno de los trabajadores pobres; circunstancias precarias de buena parte de la clase trabajadora; alta probabilidad de una mayor mecanización y robotización que acarrearían un aumento del desempleo no compensado por la creación de nuevos puestos de trabajo; y drásticos cambios en las relaciones laborales” (Raventós y Wark, 2016).

Una política de salario mínimo sumada a una política de renta básica serían dos instrumentos que, al producir sinergias entre sí, contribuirían a la autonomía económica de las mujeres y al mejoramiento de la igualdad distributiva en los países de la región; por lo tanto, serían un aporte a la sostenibilidad del desarrollo.

C. La economía del cuidado: proceso integrado de producción y reproducción

Además de la importancia de considerar los ingresos que reciben las mujeres, la necesidad de superar la pobreza y las posibilidades reales del ejercicio de la autonomía económica, resulta crucial analizar el aporte silencioso que realizan a la economía de los países y a la sostenibilidad de la vida humana como la contracara de la situación descrita anteriormente, que responde a una organización social y económica de los cuidados desequilibrada y que las perjudica de forma directa.

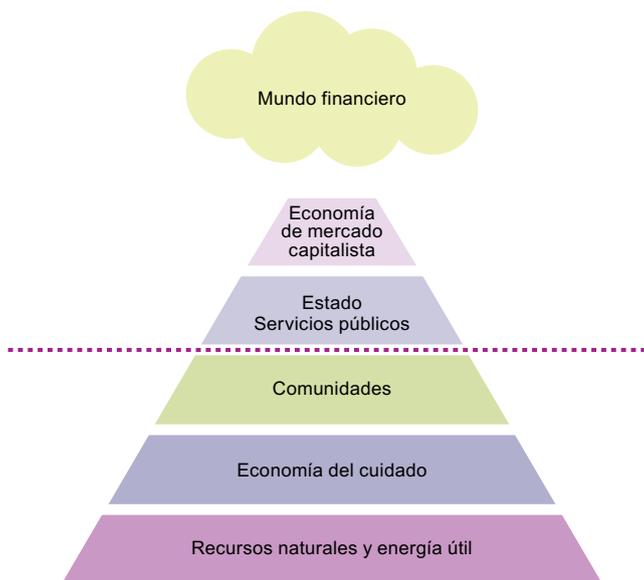
Durante la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, 2007), representantes de los gobiernos de la región debatieron sobre el trabajo no remunerado y la carga de los cuidados como una forma de organización social que perjudica el desarrollo de las mujeres. En esa ocasión, los gobiernos acordaron: “formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, y reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo”.

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se observa una especial preocupación por reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas de protección social (meta 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible). Además de formular e implementar políticas para la promoción de las responsabilidades compartidas entre el Estado, el mercado, las familias y la comunidad, los países de la región están haciendo un importante esfuerzo por visibilizar y contabilizar el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares, sus tiempos y su valorización económica a precios de mercado. Esto implica echar luz sobre un gran volumen de trabajo que hasta ahora estaba naturalizado como parte de las tareas que las mujeres debían hacer para la reproducción y el bienestar social.

Desde la economía feminista, el cuidado aparece como articulador de los procesos de producción y reproducción, y su reconocimiento y redistribución son imperativos para alcanzar la igualdad de género y la igualdad socioeconómica en los países. Como proponen Carrasco y Tello (2013), la sostenibilidad de la vida humana se podría analizar como una “cadena de sostén” integrada por cinco eslabones lógicos e históricamente ordenados: los sistemas naturales, el espacio doméstico del cuidado, las comunidades, la administración pública del Estado y los mercados. En esta cadena, los cuidados del ámbito doméstico se sitúan en el segundo eslabón y, como lo demuestran los múltiples estudios relativos al trabajo no remunerado, son actividades realizadas principalmente por las mujeres. En esta lógica, la economía es una realidad mucho más compleja que la del mercado y el Estado, y en ella las mujeres juegan el importante papel, escasamente visibilizado, de prestadoras de servicios de cuidado no remunerado en los hogares (CEPAL, 2009). La crítica a la división sexual del trabajo, que se encuentra en los fundamentos del pensamiento feminista, interpela al supuesto de que esta división nace con el capitalismo y la relaciona con las aún más tempranas sociedades patriarcales (Montaño y Calderón, 2010).

En los actuales debates sobre la economía del cuidado y la sostenibilidad de la vida humana, queda en evidencia que gran parte de lo que se produce y sostiene la vida de las personas no se considera ni contabiliza en los análisis de la economía tradicional. Para transmitir de manera gráfica esta situación, se ha apelado al concepto de “economía del iceberg” (Carrasco y Tello, 2013), donde lo que se toma en cuenta, lo que se ve, es solamente una parte de la economía total, ignorándose todas las relaciones, transacciones, esfuerzos y energía que se movilizan en la base del témpano, y sus interrelaciones. Por encima de esta pirámide existe una nube que representa el mundo financiero, el que atrae la atención de analistas, hacedores de políticas públicas y opinión pública en general, invisibilizando una vez más los fenómenos que ocurren en la base (véase el diagrama II.1).

Diagrama II.1
La (in)sostenibilidad de la vida humana



Fuente: Cristina Carrasco, sobre la base de Cristina Carrasco y Enric Tello, "Apuntes para una vida sostenible," *Tejiendo alianzas para una vida sostenible: consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria*, Barcelona, Marcha Mundial de las Mujeres/Xarxa de Consum Solidari, 2013.

Para lograr la autonomía de las mujeres, es crucial analizar lo que sucede en la economía del cuidado, ya que allí se concentran las atribuciones socioculturales y responsabilidades asignadas por la sociedad, según el sistema de género dominante, que en muchos casos obstaculizan el desarrollo personal de las mujeres e impiden el despliegue de sus habilidades relativas a la innovación, la producción y el mercado laboral, entre otras.

En la economía del cuidado se encuentran todas aquellas acciones y relaciones que hacen al bienestar y la sobrevivencia de las personas y que van desde la provisión y preparación de alimentos hasta el afecto y la contención emocional, pasando por el apoyo en la educación de niños, niñas y adolescentes y el cuidado de la salud de las personas dependientes de la familia. Gran parte de la discriminación que sufren las mujeres en diversos ámbitos de la vida se comprende desde este eslabón de la cadena, donde se fragua una desigual distribución de los recursos monetarios y de tiempo.

1. Hacer visible lo invisible

El esfuerzo que han realizado los países de la región por visibilizar económicamente el aporte de los hogares a la economía nacional mediante la valorización de los servicios que producen y que no se ven reflejados en la frontera de la producción de las cuentas nacionales ha sacado a la luz situaciones que permanecían ocultas para la política pública.

La revisión del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 1993 introdujo la posibilidad de construir cuentas satélite en el marco central de las cuentas nacionales, con el propósito de brindar una imagen integrada de un campo específico de la actividad económica, expandiendo ampliamente la capacidad analítica de las cuentas nacionales, pero sin sobrecargar ni afectar el sistema central. Estas cuentas satélite habilitan el uso de elementos complementarios o conceptos alternativos que permiten poner de manifiesto y describir con mayor profundidad aspectos que están ocultos o se observan de forma limitada en el marco central.

Los pasos requeridos para incluir el trabajo no remunerado en el sistema de cuentas nacionales son: i) cuantificar el trabajo no remunerado, ii) valorizar el trabajo no remunerado y iii) construir la cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares.

Cuadro II.2
América Latina (8 países): valor económico del trabajo no remunerado de los hogares
(En porcentajes del PIB)

País	Año	Total	Mujeres	Hombres
Colombia	2012	20,4	16,3	4,1
Costa Rica ^{a,b}	2011	15,7	11,5	4,3
Ecuador	2012	15,2	11,8	3,4
El Salvador	2010	18,3	14,5	3,9
Guatemala	2014	18,8	16,3	2,5
México	2014	24,2	18,0	6,2
Perú	2010	20,4	14,1	6,3
Uruguay ^a	2013	22,9	16,3	6,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la valorización del trabajo no remunerado de los respectivos países.

^a El cálculo no involucró a los organismos rectores de las cuentas nacionales en cada país (bancos centrales).

^b Gran Área Metropolitana.

Por ejemplo, en el Ecuador, el valor económico de las labores domésticas y de cuidados no remuneradas (15,2% del PIB) es superior a la participación de cualquier actividad económica del país, como la extracción de petróleo (11,3% del PIB) y la construcción (11,8% del PIB). Del mismo modo, el valor económico del trabajo no remunerado de los hogares en El Salvador (18,3% del PIB) es similar a lo que representa toda la industria manufacturera (18,8%) o el sector de comercio, restaurantes y hoteles (19,9%), los dos sectores más grandes de la economía, y también se aproxima al valor actual que el país percibe en concepto de remesas.

La inclusión de variables claves que faciliten la desagregación de la información a nivel subnacional permitió en Colombia identificar que la producción del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado fue de 232.467 millones de pesos, de los cuales las mujeres aportan el 79,4%, y que la región central es la que más aporta a la producción (25,5%), seguida de Bogotá (20,1%) y la región atlántica (19,7%).

En el caso del Uruguay, la información que se releva a través de la Encuesta de Uso del Tiempo (EUT) ha permitido caracterizar a la población cuidadora y el trabajo de cuidados, identificar la demanda y el acceso a servicios, contar con información de base y establecer metas en el marco del Sistema Nacional de Cuidados.

2. Las políticas públicas y la economía del cuidado

El principal aporte de visibilizar lo invisible del trabajo no remunerado a través de su valorización económica es la formulación de políticas públicas de reconocimiento y redistribución de las tareas no remuneradas. En este sentido, algunos países de la región han utilizado la información proveniente de las encuestas de uso del tiempo para el diseño de políticas integradas que comprendan servicios, tiempos, recursos y regulaciones para el cuidado, tanto para quienes lo requieren como para quienes lo proveen.

Es importante subrayar que la valorización económica del trabajo no remunerado puede tener interesantes usos en el diseño, el seguimiento y la evaluación de políticas de empleo, ya que el volumen de trabajo no remunerado que se realiza en los hogares indica la existencia de nichos en el mercado laboral y una demanda insatisfecha de servicios de cuidados, área en la que se puede actuar mediante políticas de empleo, capacitación y profesionalización en estos sectores de actividad. La información también es útil para las políticas de seguridad social, dado que muchas de las lagunas que presentan las cotizaciones de las mujeres se deben a los momentos de la vida en que han tenido que dedicarse en forma exclusiva al trabajo no remunerado.

Las políticas de alivio de la pobreza, de educación, de transporte e infraestructura y de salud podrían verse muy beneficiadas por el uso de la información que proviene de las encuestas de uso del tiempo y que reporta los tiempos que los miembros de los hogares invierten en la educación y el apoyo escolar a niños, niñas y adolescentes, en la salud propia y también en la atención y el acompañamiento de las personas dependientes del hogar para asistir a

centros médicos, realizar terapias o administrar medicinas. Sin duda, esta información puede tornarse muy valiosa a la hora de diseñar acciones que aumenten el bienestar de mujeres y hombres. Así, la información y la valorización económica del trabajo no remunerado indefectiblemente aportan a la elaboración de políticas para alcanzar la igualdad y el desarrollo sostenible en la región.

También esta información puede ser de utilidad para el diseño de políticas económicas ya que estas no son neutras en términos de género, porque se inscriben dentro de un determinado conjunto de relaciones distributivas y sistemas institucionales que operan en una estructura social atravesada por relaciones de género y de poder en la que hombres y mujeres ocupan diferentes posiciones económicas. En este marco, las políticas fiscales tienen un importante potencial como herramientas para enfrentar las desigualdades entre hombres y mujeres y producir impactos diferentes en sus vidas.

No obstante, un número cada vez mayor de estudios sugiere que el régimen tributario de algunos países de la región contribuye al aumento de las desigualdades de género, al limitar la autonomía económica de las mujeres y ampliar las brechas de desigualdad, pues en general no se consideran las diferencias de género en los patrones de consumo y de ingreso al mercado laboral, los tipos de actividades económicas para las mujeres en comparación con los hombres ni las diferencias de roles impuesta por la división sexual del trabajo (CEPAL/Oxfam, 2016), por la cual las mujeres tienden a asumir la mayoría de las tareas reproductivas y de cuidados. Estas omisiones agravan las condiciones de desigualdad y las políticas fiscales siguen sin aprovecharse a pleno en la región.

En un estudio llevado a cabo por Oxfam (2015b) en tres países de Centroamérica y el Caribe, se han identificado algunos ejemplos de sesgo por género en el sistema tributario:

- la falta de deducciones especiales para trabajadores independientes —sector donde la mujer está sobrerrepresentada—, que se permiten en el caso de los trabajadores asalariados;
- la existencia de tasas más bajas de impuestos sobre los ingresos o ganancias de capital, considerando que las mujeres quedan infrarrepresentadas en este grupo de contribuyentes debido a que enfrentan mayores obstáculos para tener acceso a activos económicos, y
- la no consideración de proyecciones que permiten reconocer y compensar el trabajo no remunerado realizado principalmente por mujeres o, al menos, el costo económico de adquirir servicios de cuidados, a la luz de la insuficiencia e inadecuación de los servicios públicos de atención médica.

Resulta fundamental incorporar al análisis de las políticas económicas la dimensión de género, no solo para potenciar su entendimiento, sino también para darles seguimiento, implementar su monitoreo y realizar evaluaciones periódicas de las acciones llevadas a cabo. Esto implica aplicar una mirada de género, comprendiendo las situaciones e impactos diferenciados entre hombres y mujeres en la formulación de la política, su implementación y su evaluación, teniendo presente en cada una de las etapas que las necesidades de partida y los efectos logrados con acciones del Estado pueden tener consecuencias diversas en la vida de hombres y mujeres, potenciando o limitando sus posibilidades de ejercicio de la ciudadanía plena y la autonomía.

Recuadro II.3

El espacio del cuidado: las políticas urbanas y la igualdad de género

Una proporción cada vez mayor de la población de América Latina y el Caribe reside en zonas urbanas. En 2014 el 77% del total de la población vivía en localidades de más de 2.000 habitantes y se estima que en 2030 la proporción aumentará al 85% (CEPAL, 2014a). Las grandes ciudades, con más de un millón de habitantes, también están creciendo. En 2015 el 36% de la población de la región habitaba en ellas, y se proyecta que para 2030 el porcentaje ascenderá al 40% (CEPAL 2016c). De este modo, las ciudades, importantes motores económicos de los países y territorios donde se encuentra la mayor cantidad de la infraestructura y bienes públicos para el bienestar de la población y donde se concentran la industria, el comercio y los servicios, se pueden convertir en el escenario privilegiado de políticas que contribuyan a la autonomía económica de las mujeres mediante programas activos de empleo y una oferta de servicios de cuidado de calidad.

Las desigualdades estructurales, que incluyen las desigualdades de género, afectan de manera distinta el acceso de hombres y mujeres al disfrute de los bienes urbanos, el goce del espacio público y la democracia participativa, así como las oportunidades de empleo que se ofrecen. Estas desigualdades muchas veces son consecuencia de los diferentes papeles que desempeñan hombres y mujeres en la esfera privada y en la esfera pública, de la división sexual de trabajo y del desequilibrio en la distribución de las tareas de cuidado de personas dependientes. Además, el horizonte simbólico de las ciudades como lugares de igualdad de oportunidades y ejercicio de derechos encuentra sus límites en la segregación espacial, en la que a menudo se cruzan desigualdades socioeconómicas y de género. La pobreza urbana tiene una dimensión de género distintiva (Tacoli, 2012).

Las características demográficas de las ciudades latinoamericanas, combinadas con la tendencia regional de

Recuadro II.3 (conclusión)

sostener la economía de cuidado principalmente en la esfera doméstica y en particular en las mujeres, presentan desafíos específicos para la oferta de servicios e infraestructura de apoyo a las familias. Los gobiernos municipales brindan servicios públicos a un creciente número de habitantes de la región. Sin embargo, parte importante de la población no encuentra suficientes respuestas a sus necesidades en la oferta de servicios de salud, educación, transporte y seguridad.

Muchas de las grandes ciudades de América Latina han seguido un modelo de construcción masiva de viviendas alejadas de los lugares de trabajo y estudio, sin servicios urbanos adecuados. El modelo de crecimiento de las ciudades, que contempló la definición de distintas áreas, dio lugar a la separación pronunciada de las zonas de habitación, el lugar de trabajo y las zonas servicios y ocio, y en la amplia mayoría de los casos, con poco acceso a un transporte público adecuado. Para las mujeres esto a menudo implica una mayor carga de tiempo, ya que las tareas de cuidado, que principalmente recaen sobre ellas, implican desplazamientos y acceso a distintos servicios de la ciudad. En la Ciudad de México, la Encuesta de Origen-Destino (INEGI, 2007) muestra que el 64% del total de viajes realizados con el propósito de acompañar,

llevar o recoger a otra persona es realizado por mujeres, y el 36% por hombres. Las mujeres son también en las ciudades las principales usuarias de los servicios públicos; se las supone desocupadas, sin la obligación de cumplir horarios laborales y con mucho tiempo libre para estar en filas esperando atención (Rico y Robles, 2016). Modificar los tiempos de la ciudad reconociendo la carga de trabajo total que tienen las mujeres es todavía una deuda pendiente de los gobiernos locales.

Estudios recientes sobre cuatro ciudades de la región (la Ciudad de México, Cuenca (Ecuador), Montevideo y Santiago) revelan que, aunque con diferencias en cada lugar, los gobiernos locales tienen recursos limitados para implementar servicios universales de cuidados y el tema no está dentro de sus prioridades (Pérez, 2016; Batthyány, 2016; Segovia, 2016). Por ello, los servicios existentes se enfocan en la población con menores ingresos, y predominan los destinados a la infancia, seguidos por los dirigidos a las personas adultas mayores, con muy poca oferta local de cuidado para personas con discapacidad. También se evidencia una muy escasa oferta de servicios de apoyo, acompañamiento, descanso y capacitación para las cuidadoras remuneradas y no remuneradas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586), Santiago, 2014; *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016; Cecilia Tacoli, "Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city", *Urbanization and Emerging Population Issues Working Paper*, N° 7, International Institute for Environment and Development (IIED)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2012; Lucía Pérez Fragozo, "¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México", *serie Asuntos de Género*, N° 136 (LC/L.4211), Santiago, CEPAL, 2016; Karina Batthyány, "¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay)", *serie Asuntos de Género*, N° 134 (LC/L.4182), Santiago, CEPAL, 2016; Olga Segovia, "¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)", *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, CEPAL, 2016.

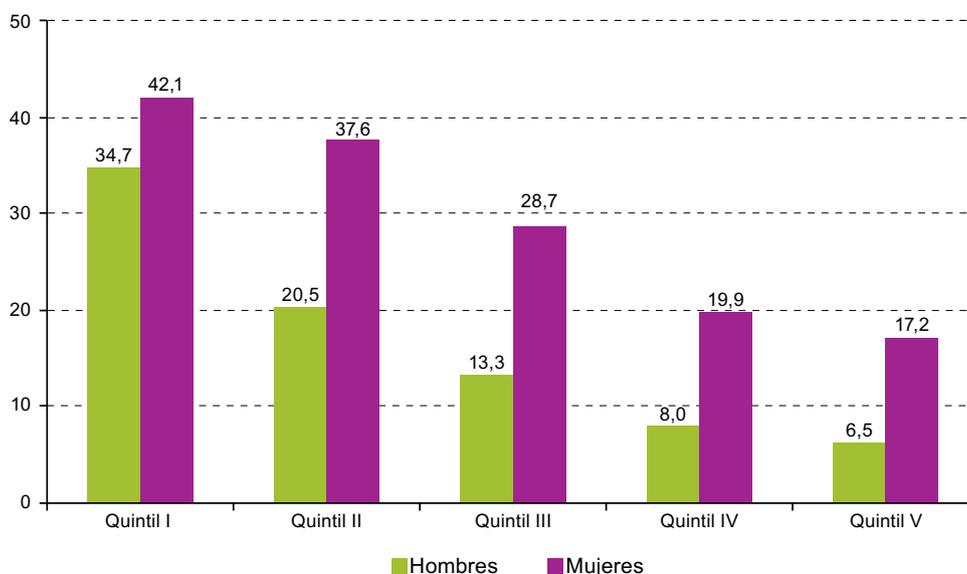
D. Los ingresos y el uso del tiempo: el trabajo doméstico y de cuidados en el centro de la ecuación

Así como el lema "lo personal es político", levantado por el movimiento feminista, llamó la atención sobre fenómenos domésticos en torno a los cuales se debían formular políticas públicas, hoy los avances en la región muestran que el tiempo es político. La formulación e implementación de políticas públicas de redistribución es imprescindible para la igualdad de género y el desarrollo sostenible.

La pobreza monetaria y la falta de tiempo conforman un círculo vicioso que resulta muy difícil de superar sin políticas especialmente dirigidas a fortalecer la autonomía económica de las mujeres. La carga del trabajo no remunerado que se les asigna culturalmente entorpece sus posibilidades de acceso al mercado laboral y se hace aún más pesada, demandando mayor dedicación de tiempo, en los hogares que necesitan aumentar sus ingresos por encontrarse en situación de pobreza. Los hogares de los primeros deciles de ingresos son los que registran mayor número de miembros dependientes del cuidado de terceros (principalmente niños y niñas, y personas con discapacidad o enfermedades crónicas). Las mujeres de estos hogares tienen mayores responsabilidades sobre un gran número de personas dependientes y una demanda de tiempo de trabajo doméstico y de cuidados que limita la búsqueda de empleo y las posibilidades de inserción y permanencia en el mercado de trabajo, o las conduce a aceptar trabajos de mala calidad porque se encuentran cerca de sus hogares o tienen horarios más flexibles. Entre los hogares más pobres del primer quintil de ingresos, un 42,1% de las mujeres mayores de 15 años no tienen ingresos propios y se dedican al trabajo doméstico no remunerado; en el quinto quintil, este porcentaje disminuye al 17,2% (véase el gráfico II.10). De este modo, toma forma la brecha entre las mujeres según sus ingresos y los de sus hogares.

Las asimetrías entre hombres y mujeres tienen un componente monetario, pero también un componente vinculado a la dedicación a distintos tipos de trabajos. Por ello, el análisis de los ingresos se torna insuficiente para entender la pobreza, en particular la que afecta a las mujeres, y para comprender uno de los principales mecanismos de desigualdad de género en nuestras sociedades. Es fundamental combinar la dimensión de los recursos monetarios con la dimensión del uso del tiempo para formular políticas redistributivas que rompan el círculo vicioso entre la carencia de ingresos y la carencia de tiempo, y así poder avanzar hacia un desarrollo sostenible con igualdad y participación.

Gráfico II.10
América Latina (promedio ponderado de 18 países): población de 15 años o más sin ingresos propios, por sexo y quintiles de ingreso del hogar, alrededor de 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las mediciones tradicionales de la pobreza (según los ingresos de los hogares) resultan limitadas, ya que los ingresos no garantizan autonomía cuando su monto es insuficiente para garantizar el bienestar; además, se basan en un cálculo per cápita que no necesariamente se condice con la distribución real de los recursos monetarios en el hogar, dada la jerarquía de género presente en las relaciones familiares. Dicho cálculo implica suponer una distribución igualitaria de los ingresos y de las decisiones sobre ellos, ocultando la falta de autonomía y la dependencia de las mujeres que no desempeñan actividades remuneradas debido a su dedicación al trabajo doméstico y al cuidado de otros, e incluso obviando las relaciones de poder presentes en las conformaciones familiares. Por esto es necesario incorporar nuevas mediciones que incluyan problemáticas que tradicionalmente han estado invisibilizadas, como la disponibilidad de tiempo de los miembros del hogar para llevar a cabo distintas actividades y trabajos, y la relación entre el trabajo remunerado y el no remunerado.

Un elemento central para analizar las brechas de género en el bienestar refiere entonces al uso del tiempo y la distribución del trabajo no remunerado dentro de los hogares. Esto se torna aún más importante para las mujeres que tienen entre 20 y 59 años, por tratarse de un rango etario en que se superponen la edad reproductiva y la productiva, lo que genera tensiones en un contexto adverso.

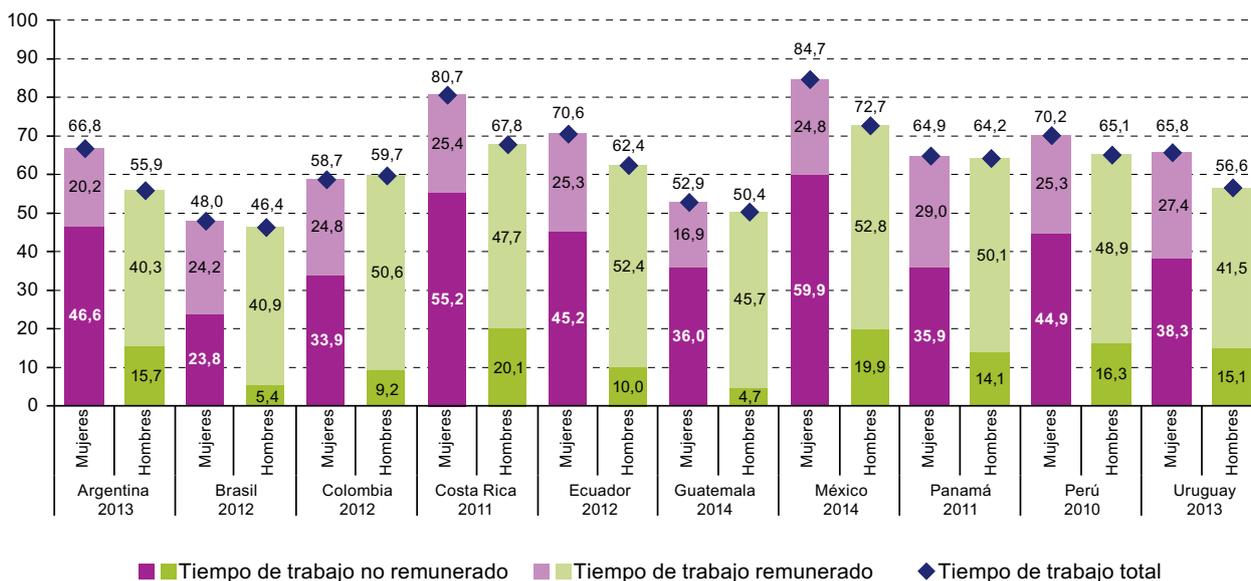
En la actualidad, 19 países de la región han hecho algún intento de medir el uso del tiempo. Si bien las encuestas de uso del tiempo disponibles no son comparables, ya que cada país ha puesto distintos énfasis y establecido objetivos diferentes en sus relevamientos, es posible afirmar que en todos los casos las tendencias son similares y las brechas de género son congruentes⁹. Las mujeres dedican más del triple de tiempo al trabajo no remunerado que los hombres, y también dedican más tiempo al trabajo total (remunerado y no remunerado) (véase el gráfico II.11).

Junto con las encuestas de uso del tiempo, otro importante avance lo constituye la información que en las últimas ediciones de las encuestas de hogares relevan los temas de empleo con perspectiva de género. Algunos países han incorporado preguntas sobre los motivos por los cuales una persona, teniendo edad para hacerlo, no está en el mercado laboral. Las categorías de las respuestas han ido adquiriendo perspectiva de género y en al menos diez países, de una u otra forma, aparece la opción de identificar razones relacionadas con los cuidados familiares o las personas dependientes. El análisis de las respuestas permite una vez más encontrar una brecha importante

⁹ Las metodologías utilizadas hasta el momento por los países para levantar encuestas de uso del tiempo son heterogéneas, tanto en los propósitos que persiguen como en el procedimiento de recolección y las clasificaciones que emplean. También tienen diferencias en términos de los tamaños muestrales, la cobertura geográfica y las posibilidades de realizar desagregaciones (CEPAL/INEGI/INMUJERES/ONU-Mujeres, 2016).

entre los hombres y las mujeres que aducen esta razón, de forma coherente con el tiempo que estas dedican a ese tipo de trabajo. Este nuevo conocimiento conduce a que las políticas activas de empleo tengan que contemplar, además de factores endógenos o de crecimiento económico del mercado laboral, aspectos culturales vinculados a las responsabilidades familias y a los hogares, teniendo presente la división sexual del trabajo.

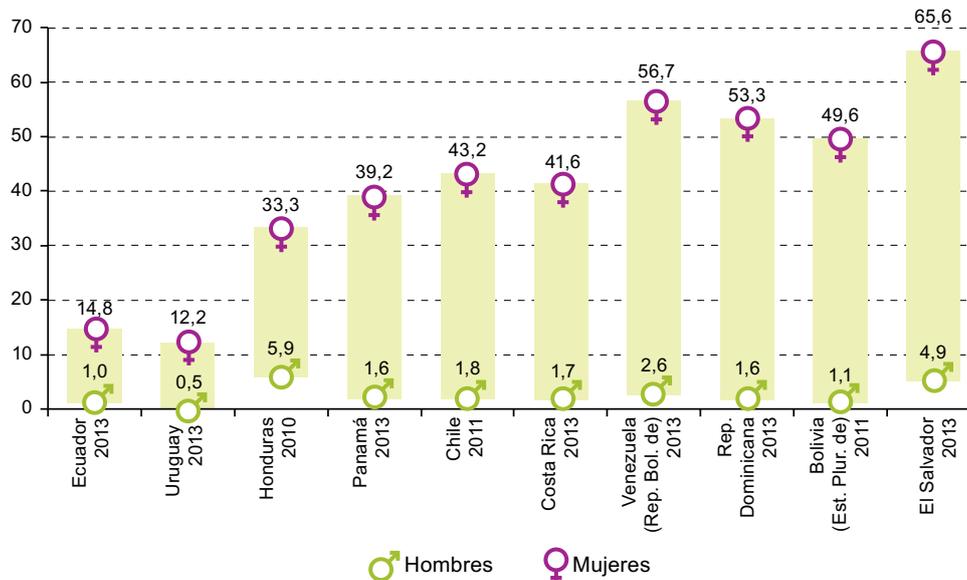
Gráfico II.11
América Latina (10 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado de la población de 20 a 59 años, por sexo, alrededor de 2014^a
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países.

^a Datos a nivel nacional, excepto en el caso de Costa Rica, en que corresponden a la Gran Área Metropolitana.

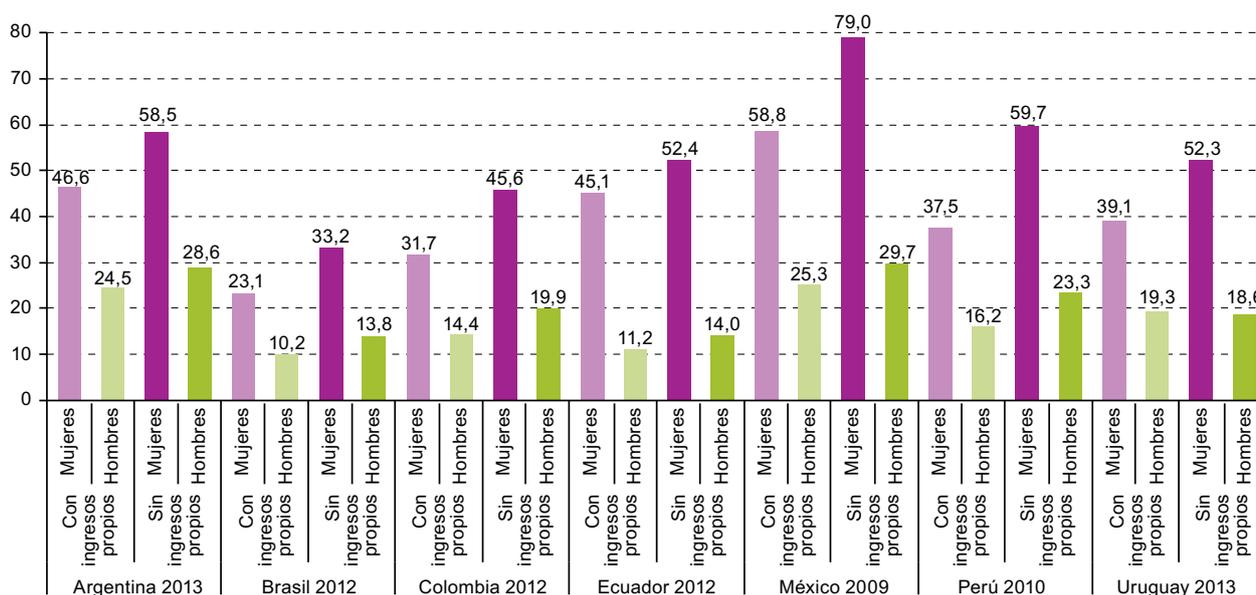
Gráfico II.12
América Latina (10 países): población de 20 a 59 años que se encuentra fuera del mercado laboral por razones familiares, alrededor de 2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Al analizar dos recursos cruciales para superar la pobreza monetaria, como los ingresos y el tiempo, se observa que, si bien las mujeres están fuertemente afectadas por la carencia de ingresos, el tiempo está distribuido aun más desigualmente. De este modo, es posible afirmar que las asimetrías entre hombres y mujeres tienen un componente monetario, pero además tienen como componente la dedicación a distintos tipos de trabajo, que acentúa la brecha de género en los hogares.

Gráfico II.13
América Latina (7 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 20 a 59 años
con y sin ingresos propios, por sexo, alrededor de 2013
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países.

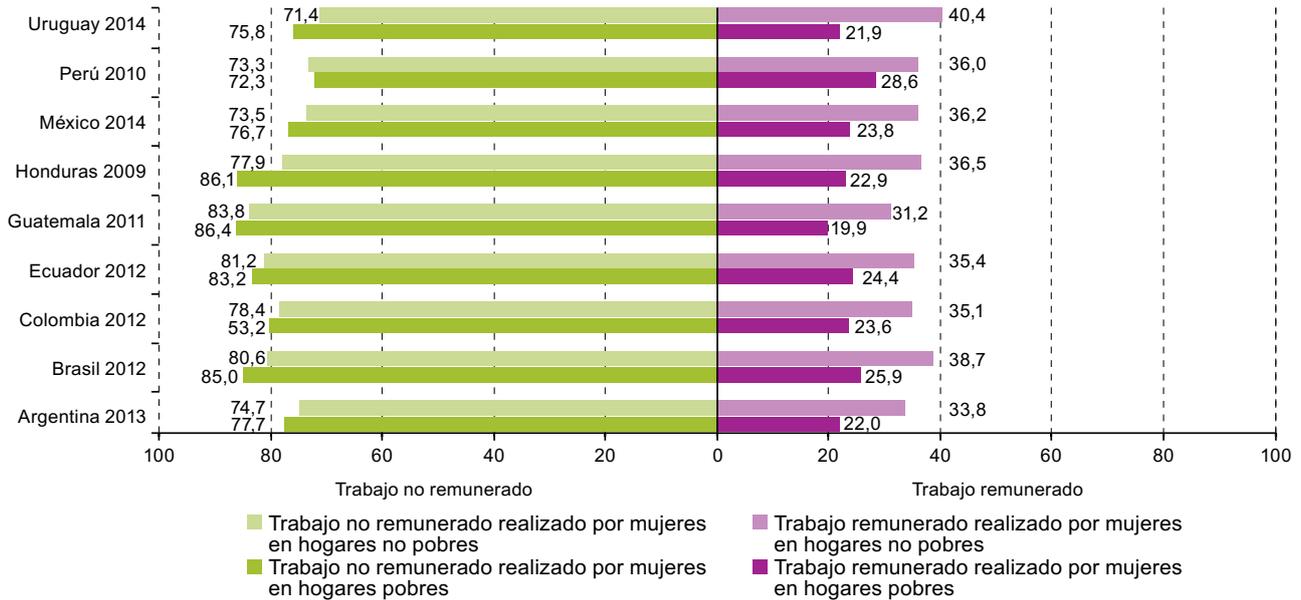
El gráfico II.13 muestra que en el grupo de mujeres sin ingresos propios el tiempo de trabajo no remunerado es mayor respecto del de las mujeres que sí tienen ingresos propios. Estas, sin embargo, deben destinar una parte significativa de esos ingresos propios a pagar a otras mujeres para realizar el trabajo de cuidado y reproducción doméstica. Actualmente, para trabajar remuneradamente fuera del hogar una mujer deja a otra mujer trabajando en el hogar de manera remunerada o no, ya que no se observa una alta participación de los hombres en el trabajo no remunerado. Con ello se reproducen las brechas de género y se rigidizan las barreras de acceso de las mujeres en su conjunto a la actividad y autonomía económica.

Un aspecto a destacar para la formulación de políticas públicas es que, si bien las mujeres disminuyen su carga de trabajo no remunerado al obtener ingresos, principalmente por la posibilidad de comprar en el mercado algunos servicios y productos tecnológicos que facilitan el trabajo y ahorran tiempo, no por ello disminuye la brecha de género. La diferencia entre hombres y mujeres en el número de horas destinadas al trabajo no remunerado sigue siendo muy amplia, independientemente de la edad, el estado civil y la ocupación (CEPAL, 2009), y solo se explica por el orden de género dominante. Es muy importante tener esto en cuenta porque, si bien las políticas que promueven el acceso de las mujeres al mercado de laboral u otras fuentes de ingresos propios pueden incidir en una disminución de su carga de trabajo no remunerado, si no se acompañan de políticas que incentiven la corresponsabilidad entre hombres y mujeres dentro del hogar, no se superarán las desigualdades de género hoy vigentes en este ámbito. Para avanzar hacia una mayor igualdad, es fundamental formular políticas culturales, de tiempo y económicas que apoyen a los hombres en un cambio de comportamiento para que asuman el trabajo doméstico y de cuidado.

La mayor cantidad de tiempo dedicado por las mujeres al trabajo no remunerado es una realidad generalizada, pero también estratificada a nivel socioeconómico (véase el gráfico II.14). Las mujeres dedican más tiempo al trabajo no remunerado en los hogares de los quintiles más pobres; entre otras cosas, esto tiene que ver con el tamaño y

la relación de dependencia presente en estos hogares. Las diferencias son importantes, ya que mientras en los hogares del primer quintil las mujeres dedican hasta 65 horas semanales al trabajo no remunerado, las del quinto quintil dedican entre 20 y 40 horas semanales, dependiendo del país que se analice. En el caso de los hombres, no se observan diferencias significativas entre los niveles de ingresos de los hogares en cuanto al tiempo dedicado al trabajo no remunerado. Esto implica que la brecha de género se torna más grande e injusta al superponerse con brechas económicas.

Gráfico II.14
América Latina (9 países): proporción del trabajo remunerado y no remunerado realizado por las mujeres de 20 a 59 años, según situación de pobreza, alrededor de 2014
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países.

Esta situación es claramente regresiva; además, se prevé un aumento de las poblaciones dependientes por envejecimiento, enfermedades crónicas y discapacidad, debido a los cambios demográficos que está experimentando la región, ya que la denominada “crisis de los cuidados” (CEPAL, 2009) tiene una de sus raíces en los profundos cambios de la estructura de edades en las sociedades latinoamericanas, producto del descenso segmentado de la fecundidad y del aumento de la esperanza de vida (Rossel, 2016). Esto genera un claro incremento de las demandas de cuidados de la población, sin que haya una oferta pública de servicios acorde con las necesidades de los hogares con menos recursos que no pueden acceder a cierto tipo de soluciones, altamente segmentadas, que ofrece el mercado.

Las mujeres realizan entre el 71% y el 86% del total de trabajo no remunerado que demandan los hogares, dependiendo del país. En todos los países de la región con información disponible, las mujeres en hogares pobres tienen una mayor carga de trabajo no remunerado. En el caso de los hombres, pertenecer o no a un hogar pobre no tiene mayor consecuencia en la proporción de trabajo sin remuneración que realizan. Como ya lo ha planteado la CEPAL, no se verifican grandes divergencias según el estado civil, el nivel educativo, la condición de actividad o el grupo etario entre los hombres. Esto muestra la gran resistencia al cambio de la división sexual del trabajo que está presente en los hombres de manera individual y en la sociedad de manera colectiva ante la falta de políticas y programas que conduzcan a la redistribución del trabajo doméstico y de cuidado, y, por lo tanto, a la redistribución del uso del tiempo. Es importante que las políticas de superación de la pobreza no refuercen los roles de género actuales, ya que las prestaciones que demanden actividades relacionadas al trabajo no remunerado, principalmente de cuidado, podrían sobrecargar más aún a las mujeres sin modificar la distribución del trabajo total en términos de género.

Entre las razones que limitan la capacidad de las mujeres de incorporarse al mercado laboral plenamente y así generar ingresos propios que les permitan superar la pobreza, están las responsabilidades familiares, especialmente las tareas de cuidado.

La inflexibilidad observada en el tiempo que dedican los hombres a actividades de trabajo no remunerado, independientemente de la participación de las mujeres en el mercado laboral y la contribución a los hogares con sus ingresos, requiere de políticas que, además de articular el trabajo remunerado y no remunerado, reformulen los roles tradicionales. Es decir, no solo se trata de mejorar la inserción (y permanencia) de las mujeres en el mercado laboral y su posibilidad de proveer ingresos monetarios al hogar, sino también de promover el rol de los hombres como cuidadores y su participación en otras tareas necesarias para la reproducción social.

En términos de acción pública, del análisis se desprenden dos frentes en los que formular políticas de igualdad; por un lado, políticas redistributivas en términos monetarios que atiendan la falta de ingresos de las mujeres; por otro, políticas relativas a la redistribución del tiempo como recurso clave para la superación de la pobreza y el desarrollo personal y laboral de las mujeres. Las políticas públicas para la erradicación de la pobreza deben considerar la distribución de los tiempos de trabajo y no reforzar los roles de género actuales. Esto implica establecer una relación equilibrada o compatible para hombres y mujeres entre el trabajo remunerado y el no remunerado, y promover la corresponsabilidad del cuidado tanto en el espacio privado como en el ámbito de las relaciones laborales y de la prestación de servicios por parte del mercado y del Estado.

1. Reducción de la jornada laboral para todos: una llave para la corresponsabilidad de los cuidados

La experiencia vivida históricamente por mujeres y hombres en relación con el trabajo ha sido absolutamente distinta. Los ciclos de vida y las trayectorias de unas y otros han transcurrido por caminos muy diferentes, asumiendo distintas actividades y responsabilidades.

Desde los procesos de industrialización, el concepto de trabajo fue tomado por la ideología productivista de las sociedades industriales, estableciéndose una identificación entre trabajo y empleo (o autoempleo), el que es concebido como una actividad central de la vida, determinando los horarios, las jornadas y la vida de las personas. De esta manera, la idea de trabajo en sentido amplio —anterior a la industrialización y al capitalismo—, como actividad transistémica que se desarrolla de manera continua y que forma parte de la naturaleza humana, queda empobrecida al remitirse o tener como referente la producción asalariada (Carrasco, 2009).

Se sabe también que la revolución industrial tuvo como signo distintivo la introducción de modificaciones de fondo al sistema económico, cambios en la producción, en la comercialización, en las relaciones entre el trabajador y el propietario, y horarios de trabajo prolongados.

Hasta mediados del siglo XIX, la jornada laboral se extendía de 12 a 14 horas y, debido a la demanda explosiva de mano de obra, se utilizó mano de obra compuesta por niños, niñas y mujeres en la realización de tareas específicas, en condiciones de gran vulnerabilidad y baja remuneración. A comienzos de 1769 los movimientos sociales denunciaron los abusos y malas condiciones de trabajo en perjuicio de los trabajadores y las trabajadoras, lo que se tradujo en huelgas y manifestaciones populares masivas para exigir mejoras de las condiciones laborales y una reducción de las horas de trabajo.

En 1833 en Inglaterra se establece la jornada de 8 horas para los niños y niñas de 9 a 13 años y de 12 horas para las personas de 13 a 18 años; más tarde, en 1847, se fijan para estos últimos y para las mujeres jornadas de 10 y 11 horas, respectivamente. En 1848 en Francia se dispone la jornada de 10 horas para aquellos que trabajan dentro de los límites de la ciudad de París y de 11 horas para los que trabajaban en el interior del país. En 1850 en Inglaterra y en parte de los Estados Unidos, quedó dispuesta la jornada de diez horas para todos los obreros. De este modo, una de las reivindicaciones básicas de los trabajadores era la jornada de ocho horas, bajo la consigna “ocho horas para el trabajo, ocho horas para el sueño y ocho horas para la casa”. Más tarde, el Congreso Internacional Obrero Socialista de la Segunda Internacional, que tuvo lugar en París en 1889, acordó conmemorar el Día Internacional de los Trabajadores el 1 de mayo de cada año, como homenaje a los mártires de Chicago (Estados Unidos), trabajadores ejecutados por su participación en jornadas de protestas que se iniciaron el 1 de mayo de 1886 y finalizaron abruptamente el 4 de

ese mes. A fines de 1886 la demanda de jornadas laborales de ocho horas se había convertido en un triunfo para los trabajadores. En 1919, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, se adoptó el Convenio sobre las Horas de Trabajo (Industria) (Núm. 1) relativo a la limitación de la jornada de trabajo en la industria a 8 horas diarias y no más de 48 horas semanales. Esto fue una respuesta a los avances legislativos que habían tenido lugar principalmente en Europa, pero también a las reivindicaciones del movimiento sindical internacional. En América Latina este Convenio pasó a ejercer una importante influencia en la adopción de legislación laboral en las décadas siguientes.

Sin embargo y a pesar de todas estas luchas, las mujeres actualmente tienen jornadas de trabajo muy prolongadas, ya que no solo trabajan para el mercado, sino que suman largas horas de trabajo doméstico y de cuidados que no se comercializan en el mercado.

Más allá de las particularidades de cada país, con el correr de las décadas, las sociedades han seguido experimentando profundas transformaciones estructurales, produciéndose cambios en la organización del trabajo, en la producción, en la comercialización, en las formas de contratación y en el funcionamiento de los mercados laborales en general; no obstante, aún no se han producido rupturas significativas en las concepciones culturales predominantes que consideran que la reproducción social es una responsabilidad de las mujeres y no una necesidad de las sociedades.

Reducir la jornada laboral destinada al mercado tanto para los hombres como para las mujeres, más de un siglo después de su definición de ocho horas, no solo permitiría que más mujeres se insertaran en el trabajo remunerado, sino que además habilitaría tiempo de los hombres para realizar actividades de trabajo no remunerado, lo que permitiría transitar el camino hacia la corresponsabilidad. El equilibrio entre el trabajo remunerado y el no remunerado considerando jornadas laborales inferiores a las actuales posibilitaría una mejor distribución de la carga total del trabajo entre hombres y mujeres, transformando la proporción actual que indica que, del tiempo de trabajo total, las mujeres dedican un tercio al mercado y dos tercios al trabajo no remunerado, y los hombres registran la ecuación inversa.

E. Discriminación y desigualdad en el mercado laboral

El mercado laboral es la llave maestra para la igualdad y es allí donde se hace efectiva la redistribución de ingresos y también de derechos (CEPAL, 2014a). En las últimas décadas, se han verificado notorias mejoras en algunos indicadores del mercado laboral para las mujeres (CEPAL, 2015a), pero también se puede observar en los últimos años que la tasa de actividad femenina está estancada a nivel regional en torno al 53%, lo que indica la existencia de un techo en la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado que es necesario atravesar. Además, es importante llamar la atención sobre la discriminación y la desigualdad que afectan a las mujeres que trabajan para el mercado.

Diversos estudios de carácter cualitativo indican que la percepción de las mujeres sobre su inserción en el mercado laboral está mediada por sus experiencias como madres y cuidadoras, vinculadas a permanentes negociaciones familiares. Un estudio realizado en el Estado Plurinacional de Bolivia (Marco, 2016) muestra que las mujeres perciben la autonomía económica como un proceso con múltiples desafíos. Algunas de las características de las trayectorias de las entrevistadas son la temprana y masiva inserción laboral y la conciencia de las desigualdades que experimentan y aspiran superar. Todas las entrevistadas, sin excepción, consideran que tener un empleo e ingresos es beneficioso para las mujeres. Esto puede parecer obvio, pero no lo es, pues, dada la carga de trabajo remunerado y no remunerado, era posible que no todas consideraran que el empleo fuera una ventaja. Asimismo, es significativo que la mayoría considere que las mujeres pueden y deben ser libres de hacer lo que quieran con su dinero, aunque se observan ciertas contradicciones que tienen que ver con el destino que deben darle, muchas veces relacionado con las necesidades de los hijos y del hogar. Las madres y abuelas aparecen como fuertes referentes que conjugan la lucha por la autonomía con el sacrificio por los hijos e hijas y la abnegación por el cuidado.

Además de la resistencia al cambio de la división sexual del trabajo, principalmente por parte de los hombres, y la asignación casi exclusiva del trabajo doméstico y de cuidado a las mujeres, la inserción femenina posee dos características que merecen una consideración prioritaria: el desacople entre la educación y el trabajo remunerado y la resistente segmentación del mercado laboral. Ambas se analizan en los puntos siguientes.

1. El desacople entre la educación y el trabajo remunerado

Según el informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015b), en el ámbito educativo ha habido importantes progresos en el acceso de las niñas a la educación formal, principalmente en la secundaria y terciaria, pero los esfuerzos realizados no han sido suficientes para alcanzar las metas propuestas.

Según las estimaciones del Instituto de Estadística de la UNESCO, en 2015, la tasa de acceso de las niñas a la educación primaria en el conjunto de la región era levemente menor que la de los niños; la diferencia es más grande y muestra una mejor situación de las niñas en el acceso al nivel secundario (1,07) y al nivel terciario (1,29). Sin embargo, esta situación no es homogénea en los diversos países. De acuerdo con los últimos datos disponibles, alrededor de 2013 todavía existían situaciones de desventaja para las niñas en el acceso a la educación primaria, con valores inferiores a 0,97 en Antigua y Barbuda, El Salvador, Granada, la República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Suriname, aunque la mayoría de estos países presentan valores muy cercanos a la meta 3.A de los ODM. El panorama es similar en la educación secundaria, ámbito en el que Guatemala y San Vicente y las Granadinas registran valores por debajo de 0,97, mientras que en la educación terciaria México no ha alcanzado la meta de paridad de género, en detrimento de las niñas (CEPAL, 2015b).

Si bien se ha avanzado en el acceso a la educación y en los logros educativos, e incluso el promedio de años de estudio de la población económicamente activa (PEA) de 15 años o más es superior entre las mujeres que entre los hombres (9,6 años y 8,8 años, respectivamente, en 2013), para muchas mujeres la educación es una promesa incumplida. Pese a sus capacidades y competencias, siguen enfrentando obstáculos para acceder al trabajo remunerado y, cuando lo logran, se encuentran con una marcada brecha salarial de género que, paradójicamente, se acentúa a medida que tienen más años de estudio.

a) Brecha salarial de género: sin mejoras ante el mejor nivel educativo de las mujeres

Las brechas salariales de género persisten como obstáculo para la autonomía económica de las mujeres y reproduce los patrones de la desigualdad (CEPAL, 2014b). La última información disponible de las encuestas de hogares de América Latina y el análisis de los ingresos medios de mujeres y hombres asalariados urbanos de 20 a 49 años que trabajan en forma remunerada 35 horas o más por semana en 18 países de la región (en promedio ponderado) muestran que, a pesar de que se redujo la brecha entre mujeres y hombres en 12,1 puntos porcentuales entre 1990 y 2014, las mujeres reciben en promedio solo el 83,9% de lo que reciben los hombres (véase el gráfico II.15). Esto evidencia que el objetivo de igual remuneración por trabajo de igual valor es aún una promesa incumplida para las mujeres; además, el desacople entre sus años de estudios y los salarios que reciben refleja la discriminación de que son objeto. Esta situación presenta diferencias dependiendo del nivel educacional de las personas empleadas (CEPAL, 2016e).

La mayor disminución de la brecha (19,7 puntos porcentuales) se observó en el grupo de mujeres con menor nivel educativo, es decir, aquellas con cero a cinco años de instrucción. Esto se debe a dos factores. Primero, a los avances legislativos en los países de la región, que regulan y formalizan el trabajo doméstico remunerado estableciendo montos salariales mínimos por hora y tiempos máximos de las jornadas de trabajo. En segundo lugar, al aumento de los salarios mínimos y su utilización en varios países para nivelar hacia arriba los ingresos de las personas ocupadas sin calificación.

En el caso de las mujeres con mayor nivel educativo (13 años o más de instrucción), la brecha disminuyó 9,3 puntos porcentuales. La incorporación de mujeres en ámbitos como la ciencia y la tecnología, las telecomunicaciones y empresas de gran tamaño puede estar contribuyendo a mejorar la situación, pero sin generar igualdad: la brecha con los hombres es aún de 25,6 puntos porcentuales, una distancia que demuestra que la inversión en la educación y formación profesional de las mujeres no las acerca de forma lineal a los ingresos de los hombres con la misma formación. En los niveles intermedios de educación (6 a 9 años y 10 a 12 años de instrucción) no se modificaron sustancialmente los valores.

Si bien el movimiento sindical en América Latina y el Caribe ha tenido un papel central en las mejoras de las condiciones laborales y especialmente en los asuntos salariales, su lucha no se ha reflejado en el caso de la brecha salarial de género. Esta cuestión no fue suficientemente abordada por los sindicatos en los países de la región. Al respecto, es fundamental promover espacios para la negociación colectiva y la participación activa de las trabajadoras en los procesos de debate y decisión de las plataformas de reivindicaciones sindicales.

Gráfico II.15

América Latina (promedio ponderado de 18 países): salario medio de las mujeres asalariadas urbanas de 20 a 49 años que trabajan 35 horas o más por semana respecto del salario de los hombres de iguales características, según años de escolaridad, 1990 y 2014

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La desigualdad entre hombres y mujeres en materia de retornos educacionales (CEPAL, 2015d) y la falta de continuidad entre las trayectorias educacionales y laborales son factores a tener en cuenta para alcanzar las metas propuestas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en lo referente a la calidad de la oferta educativa (Objetivo 4) y debe asociarse estrechamente con las metas de trabajo decente (Objetivo 8) y de superación, reproducción intergeneracional y feminización de la pobreza (Objetivo 1).

Recuadro II.4

La inserción laboral de las mujeres afrodescendientes

En el mercado laboral, al igual que en otros ámbitos, existe un complejo sistema de estructuras de opresión, múltiples y simultáneas, que crea una dimensión de pérdida de autonomía en grupos específicos de mujeres, lo que se denomina interseccionalidad. Este es el caso de las mujeres afrodescendientes y su inserción en el trabajo remunerado, la que no puede ser interpretada y mucho menos abordada por variables aisladas y cuyo análisis demanda un enfoque integrado.

La brecha salarial, que, además de ser discriminatoria, no compensa los años de estudios de las mujeres ni la inversión pública y privada realizada para concretar esa educación, se torna más aguda cuando el análisis integra la dimensión étnico-racial, ya que las mujeres indígenas y afrodescendientes perciben ingresos muy inferiores a los de los hombres no indígenas ni afrodescendientes, como también a los de las mujeres que no forman parte de esos grupos poblacionales (CEPAL, 2015d).

En América Latina hay más de 120 millones de personas afrodescendientes, sin embargo, hay una deuda de políticas públicas específicamente diseñadas para esta población y en particular para las mujeres. Uno de los factores que originan

esta situación se asocia con la falta de información. En este sentido, “la invisibilidad estadística es también discriminación” (Milosavljevic, 2015). Las mujeres afrodescendientes, que tienen una carga familiar muy importante, puesto que suelen vivir en hogares con un mayor número de personas dependientes, ingresan al mercado laboral a edades tempranas y salen de este más tarde que el resto de las mujeres. Por otra parte, sus tasas de desempleo son siempre muy superiores a las de los hombres afrodescendientes (excepto en Nicaragua) así como a las de las mujeres no afrodescendientes. Este panorama explica, en parte, su sobrerrepresentación en las poblaciones que se encuentran en situación de indigencia y pobreza.

Las principales reivindicaciones en materia de autonomía económica de las mujeres afrodescendientes, expresados en la Plataforma Política de Lideresas Afrodescendientes ante el Decenio Internacional de los Afrodescendientes y en la Carta de la Marcha de las Mujeres Negras de 2015 en el Brasil, son: la puesta en marcha de programas de erradicación de la pobreza con estrategias específicas para las mujeres afrodescendientes; la promoción de acciones afirmativas para

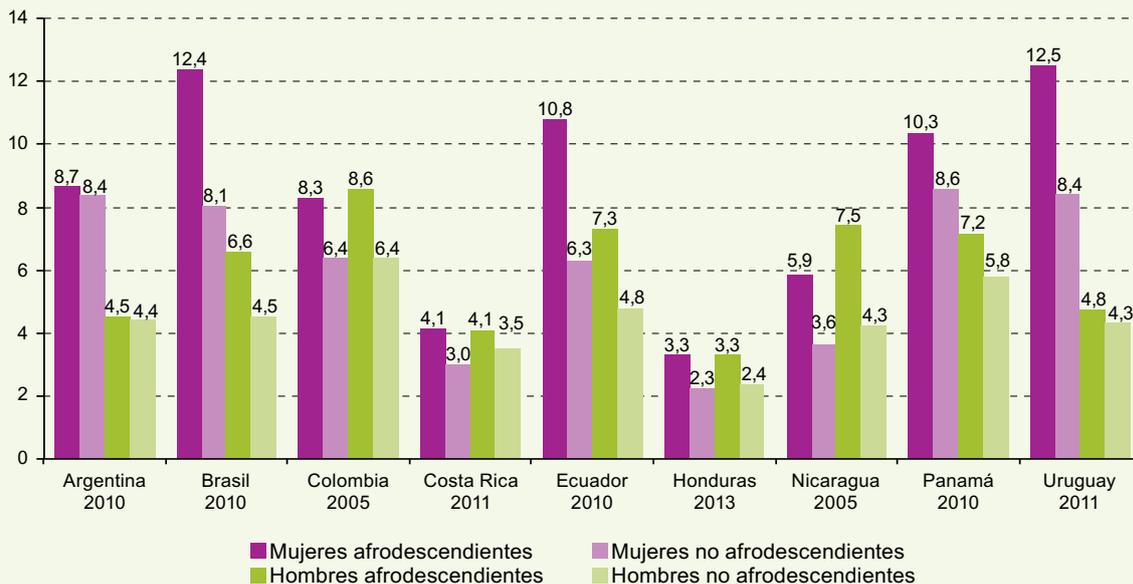
Recuadro II.4 (conclusión)

garantizar la oportunidad de acceder a puestos de trabajo dignos y con remuneración justa y adecuada, cohibiendo prácticas discriminatorias en el mercado laboral; la implementación de sistemas de seguridad social equitativos para todas las trabajadoras afrodescendientes, incluidas las trabajadoras domésticas; la construcción de programas de emprendimiento empresarial para incorporar a las mujeres afrodescendientes en la economía de forma digna a partir del fortalecimiento de sus iniciativas y la creación de redes empresariales y cooperativas; el fortalecimiento de la capacidad de actuación de las mujeres afrodescendientes rurales, impulsando el acceso a la tierra, a la asistencia técnica y empresarial y a la información sobre las tendencias del mercado, y su participación en los procesos de comercialización; la promoción de los conocimientos tradicionales de las mujeres afrodescendientes por medio del desarrollo de

proyectos que conjuguen estos conocimientos con el uso de nuevas tecnologías y técnicas productivas; la promoción de programas de seguridad y soberanía alimentaria que respeten la pertenencia étnico-cultural, priorizando el acceso de las mujeres afrodescendientes a la alimentación saludable, adecuada, de calidad y libre de plaguicidas y transgénicos, y la construcción de políticas de acciones afirmativas en el campo de la educación, mediante la aplicación de cuotas en las universidades y de medidas de asistencia estudiantil que garanticen la permanencia de las y los estudiantes afrodescendientes.

Ante el inicio del Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024), se hace más urgente el llamado a formular y ejecutar políticas públicas para las mujeres afrodescendientes y potenciar su autonomía como parte de la propuesta de desarrollo sostenible.

América Latina (9 países): tasa de desempleo de personas de 15 años y más según sexo y condición étnico-racial, último dato censal disponible
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Banco de Datos de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina y el Caribe (PIAALC), 2016.

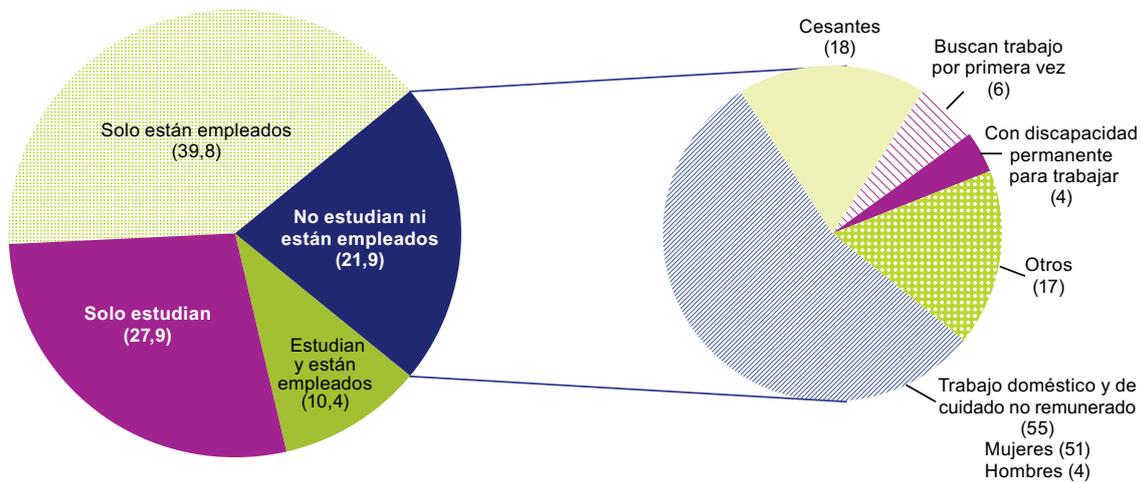
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de María Aparecida Bento y otros, "Las mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad", *serie Asuntos de Género*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016, en prensa; y CEPAL, *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, 2015.

b) Mujeres jóvenes que no estudian, pero trabajan sin cobrar

Se estima que en América Latina aproximadamente 30 millones de jóvenes, varones y mujeres de 15 a 29 años, cifra equivalente al 22% del total de jóvenes, se encuentran desvinculados de los principales ejes de la inclusión social: el sistema educativo y el mercado laboral. Esta situación no solo implica una importante desventaja en su presente y futuro en términos de prevenir su vulnerabilidad y pobreza y permitirles el ejercicio de sus derechos, sino que también ha tendido a estigmatizarlos. El estigma se construye en torno a la idea de que los jóvenes que están en esta condición son una población de riesgo que se asocia a problemas como la vagancia, la delincuencia, el abuso de alcohol y la drogadicción. Sin embargo, este es un grupo muy heterogéneo que encierra una diversidad de situaciones y diferentes motivos de exclusión (Trucco y Ullmann, 2015).

El grupo de jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado laboral está constituido en su mayoría por mujeres (73%) y residentes de zonas urbanas (66%); las excepciones son Guatemala y Honduras, donde la mayoría de estos jóvenes viven en áreas rurales. Más de la mitad (55%) de los jóvenes que no estudian ni están empleados, se dedican a tareas de cuidado y trabajo doméstico no remunerado (Espejo y Espíndola, 2015) (véase el gráfico II.16). Este hecho evidencia una clara distinción de género, puesto que la gran mayoría son mujeres. Tampoco debe obviarse el alto costo que esto representa en la trayectoria de oportunidades futuras de estas mujeres, que las hace dependientes económicamente de otras personas y dificulta su inserción en el mercado laboral, además de poner en riesgo el ejercicio de sus derechos a la educación y al trabajo. Los hombres jóvenes que abandonan el sistema educativo no se enfrentan a este costo en la misma medida, puesto que compensan la falta de educación formal con experiencia laboral remunerada, lo que es premiado por el mercado laboral en ingresos y posibilidades futuras.

Gráfico II.16
América Latina y el Caribe (18 países): condición de actividad de los jóvenes
de 15 a 29 años, alrededor de 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Esta valoración de la experiencia laboral permite entender por qué un 18% de los jóvenes que no estudian ni están empleados buscan trabajo remunerado habiendo trabajado antes (cesantes). A esto se suma un 6% de jóvenes que han dejado de estudiar y buscan trabajo por primera vez. Cabe suponer que esta sea una situación transitoria para estos jóvenes y que en algún momento lograrán insertarse en el mercado laboral. Otro grupo de jóvenes que se encuentran inactivos, y que es importante visibilizar, es el que está conformado por aquellos que tienen alguna discapacidad que los inhabilita de manera permanente para trabajar y que muchas veces les impide incluso seguir una trayectoria educativa.

Finalmente, un 17% de los jóvenes no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, pero no se distingue una razón clara que explique esa situación (se aplica en este caso la denominación de "otros inactivos"). Este es el grupo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013) destaca como el "núcleo duro" de la exclusión social en sus planteamientos sobre trabajo decente y juventud en la región. El grupo concentra a los jóvenes de menor edad y de hogares con ingresos bajos (particularmente de los dos primeros quintiles de ingresos). El 8% de las mujeres jóvenes que no estudian ni tienen empleo forman parte de este grupo, frente a un 30% de los varones. Es probable que se encuentren en situaciones de alta marginación social, al tratarse de jóvenes que no tienen cabida en mecanismos establecidos de inserción. Esto se debería, por una parte, a la interacción de factores estructurales asociados a su origen socioeconómico, pero también a la acción de instituciones sociales expulsoras y discriminadoras que van truncando oportunidades.

Conocer mejor a estos grupos diversos en cada país y localidad permite comprender los factores de exclusión que experimentan y las políticas más adecuadas para abordarlos. Una de las estrategias principales debería ser el

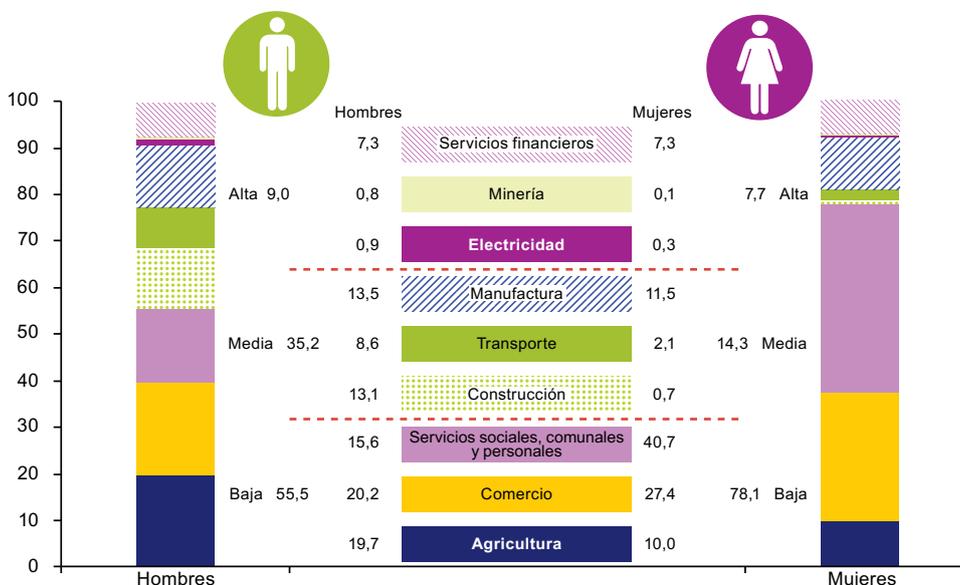
reconocimiento de las dificultades que tienen las mujeres jóvenes para compatibilizar las oportunidades educativas y de empleo con la maternidad y las responsabilidades familiares y de cuidado que se les asignan.

Entre los principales motivos de deserción escolar de las mujeres se encuentran la maternidad y la asignación de responsabilidades relativas a los quehaceres domésticos. Este es un problema social grave, asociado con la reproducción de la pobreza y con factores como la falta de expectativas, la frustración y la desmotivación ante un mercado laboral que no reconoce las capacidades y competencias de las mujeres de la misma manera que lo hace con los varones y, por lo tanto, no considera relevante la educación como instrumento de movilidad social.

2. La resistente segmentación del mercado laboral

El cambio estructural progresivo que promueve la CEPAL (2016c) implica avanzar hacia una matriz productiva que genere empleos y capacidades, ampliando actividades de alta productividad, entre las que se incluyen el acceso a la tecnología, la apropiación del conocimiento y la distribución de los aumentos de productividad entre los distintos factores de producción. En nuestra región, el 78,1% de las mujeres que están ocupadas se desempeñan en los tres sectores definidos como de baja productividad, lo que implica peores remuneraciones, menor contacto con las tecnologías y la innovación y, en muchos casos, empleos de mala calidad, como se observa en el gráfico II.17.

Gráfico II.17
América Latina (promedio ponderado de 18 países): empleo según nivel de productividad de los sectores de actividad, alrededor de 2014
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El mundo del trabajo remunerado en la región vincula una estructura productiva muy heterogénea con sectores de baja productividad y con una alta desigualdad de ingresos, características que configuran grandes brechas de calidad del empleo, remuneraciones, seguridad social y movilidad (CEPAL, 2015d). En América Latina el estrato más productivo aporta dos terceras partes del PIB (66,9%), sin embargo, genera poco menos del 20% del empleo. En tanto, los sectores menos productivos emplean al 50% de los trabajadores, produciendo tan solo un 10% del PIB regional (CEPAL, 2014, citado por Bárcena y Prado, 2015). La disparidad del aporte de cada sector al producto y al empleo se traduce en una distribución desigual de las ganancias (Bárcena y Prado, 2015), hecho que se acentúa en poblaciones históricamente desfavorecidas por condiciones de género, raza, etnia y área de residencia.

En el grupo de población más joven, los indicadores laborales son desfavorables a las mujeres en comparación con los hombres de similares grupos de edad en todos los niveles educativos. Más aún, las dificultades a las que se enfrentan las mujeres son especialmente graves para aquellas que tienen un bajo nivel educativo, quienes encuentran muy pocas oportunidades de empleo productivo. En consecuencia, a pesar de los niveles más altos de educación formal que presentan las mujeres, los indicadores de inserción laboral son inferiores a los de los hombres (CEPAL, 2014a).

Los sectores en los que se ocupan principalmente las mujeres son aquellos de baja productividad, caracterizados por una inserción precaria e inestable, con escaso acceso a la protección social y bajas remuneraciones (CEPAL, 2015c). En el mercado laboral de la región, las oportunidades para las mujeres se concentran principalmente en el sector de servicios, fuente de empleo vulnerable (OIT, 2008, citado por Voria, 2008).

El desacople entre la educación y el empleo de las mujeres también se observa en el caso de la educación técnico-profesional, subsistema educativo de los países de la región que en algunos casos actúa como reproductor del modelo de desarrollo dominante y de los roles de género (Silveira, 2011).

Teniendo en cuenta la importancia de los cambios desencadenados por la incorporación del conocimiento a la estructura productiva de las economías avanzadas (Vilaseca y otros, citado por Cejas, 2007), que demuestran la transición hacia un esquema de capitalismo del conocimiento, la educación y la formación profesional se convierten en pilares de las reformas políticas, sociales y económicas a las que se enfrentan las sociedades de los países de América Latina (Cejas, 2007). La educación técnico-profesional surge como una respuesta estratégica a la demanda de proveer personal calificado y formado pertinentemente en el nivel técnico, necesario para impulsar el desarrollo económico de los países de la región (Velasco, 2005).

Si bien en la región no se observan mayores diferencias en la matrícula de educación técnico-profesional entre hombres y mujeres, las desigualdades que contribuyen a la segmentación horizontal y vertical del actual mercado de trabajo se constatan al observar las áreas en las que se inscriben hombres y mujeres (véase el cuadro II.3).

Cuadro II.3
Centroamérica y República Dominicana: especialidades de la formación profesional con mayor presencia de hombres y de mujeres, 2012

Mayor presencia de hombres	Mayor presencia de mujeres
Mecánica	Artesanías
Electricidad	Belleza y estética
Electrónica	Manualidades
Metálica	Decoración
Carpintería	Confección
Albañilería	Panadería
Sector agropecuario	Repostería
Sector automotriz	Turismo
Mecánica industrial	Elaboración de productos para limpieza
Construcción metalmeccánica	Comercio
Enderezado (desabolladura) y pintura	Salud y bienestar
Moldeo y fundición	Cosmetología
Construcción naval	Terapia física
Refrigeración y aire acondicionado	Peluquería
Operación y conducción	
Creación multimedia	
Pesca, navegación, logística y actividades portuarias	
Seguridad vial	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Diagnóstico: igualdad de género en los Institutos de Formación Profesional de América Central y República Dominicana*, 2014.

Es central considerar que las elecciones que hacen los y las jóvenes sobre las distintas áreas de formación no son casuales, sino que están permeados por percepciones en torno a las competencias que poseen, por las expectativas de éxito según esas competencias y por estereotipos de género asimilados desde los primeros niveles educativos, que convergen en la elección de carreras científicas mayormente entre los hombres, y de carreras socioculturales en el caso de las mujeres, áreas más cercanas a los roles tradicionalmente asignados. De esta manera, las expectativas

educacionales se relacionan con las expectativas laborales desarrolladas en la adolescencia y dan lugar a la segregación de carreras por sexo (Rico y Trucco, 2014).

La información disponible permite afirmar que hay una retroalimentación de efectos entre el sistema educacional de la educación técnico-profesional y el mercado laboral. Las mujeres estudian especialidades que son peor pagadas en el mercado laboral, a la vez que el mercado laboral paga menos a las mujeres que se especializan en las áreas mejor pagadas. Esto se debe a que las diferencias de remuneraciones entre áreas de estudios responden, por una parte, a factores de demanda, que otorgan mayor valor al trabajo realizado en los sectores productivos que tienen más demanda de mercado, los que en general coinciden con las áreas de estudio elegidas por los hombres.

Es fundamental avanzar en la articulación entre la educación y el ámbito productivo, sobre todo considerando que no es suficiente asegurar el derecho a la educación para alcanzar la igualdad, en la medida en que, en el área productiva, el empleo es un ámbito de discriminación y reproducción de la desigualdad en la etapa posescolar (Rico y Trucco, 2014). En el proceso de cambio hacia un modelo de desarrollo sostenible, deberán articularse políticas entre el sistema educativo en todos sus niveles y la formación profesional, en conjunto con un trabajo de transversalización de la perspectiva de género en este sistema y en el de empleo, para que hombres y mujeres puedan decidir formarse e insertarse en sectores de alta productividad en igualdad de condiciones, garantizando además el reconocimiento de derechos a lo largo de sus trayectorias educativas, laborales y de retiro.

Recuadro II.5

Trabajo doméstico remunerado: ingresos aún sin plenos derechos

En América Latina, un 11% de las mujeres encuentran en el trabajo doméstico remunerado una puerta de entrada al mercado laboral, y ellas representan el 95% de las personas que se desempeñan en este tipo de servicios. Aproximadamente 18 millones de personas se ocupan en el trabajo doméstico en la región, lo que representa un 7% del total de los ocupados (OIT, 2015). Esta ocupación sigue siendo subvalorada y precarizada, y constituye una de las actividades con mayor déficit en la calidad del empleo. Se destacan las altas tasas de informalidad, la desregulación y el hecho de que las mujeres que se ocupan en este sector son víctimas frecuentes de discriminación, explotación y abuso. Además, una gran proporción son migrantes internas o internacionales, indígenas y afrodescendientes, conjugándose así factores asociados a desigualdades cruzadas e interseccionalidad, que se potencian en una situación de pobreza. En países como Honduras, Nicaragua y Guatemala, más del 55% de las mujeres empleadas en el servicio doméstico viven en hogares cuyos

ingresos están por debajo de la línea de la pobreza (Rico y Vaca-Trigo, 2016). Como se afirmó en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, existe en la región el supuesto de que “cuidar es cosa de mujeres y servir es asunto de mujeres pobres” (CEPAL, 2007c).

Esta situación comienza a modificarse positivamente en algunos países a partir de 2012, con la ratificación del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189) de la OIT, dirigido a garantizar los derechos de las mujeres ocupadas en este sector de la economía. En este contexto se destaca el caso del Brasil que ya desde 1988 estableció en su nueva constitución la afiliación obligatoria de las trabajadoras domésticas a la seguridad social. A la fecha, el Convenio ha sido ratificado por 22 países, que han establecido gradualmente diversas iniciativas destinadas a cumplir sus preceptos, en particular relativas a la jornada laboral, la formalización de la actividad y la extensión de la seguridad social.

América Latina (18 países): normativa sobre los derechos de las trabajadoras domésticas a la seguridad social, 2015

Condiciones	Países
Afiliación obligatoria	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)
Afiliación voluntaria	El Salvador, Honduras y México
Régimen especial con menor cobertura	El Salvador, Guatemala, Honduras y México

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015*, Lima, 2015.

Aunque existen muy pocos estudios sobre sus efectos en los países, el Convenio resulta particularmente pertinente por dos razones: i) es el primer instrumento vinculante que establece estándares de protección en el trabajo doméstico y se funda en la lucha contra la discriminación y las condiciones laborales deficitarias que enfrentan principalmente las mujeres, entre ellas, acentualmente, las migrantes internacionales, y que se manifiestan a través de la explotación y el abuso, y ii) es un

instrumento cuya efectiva aplicación contribuirá decisivamente a la consecución de varias metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellas, la meta 8.8 que establece: “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de María Nieves Rico e Iliana Vaca-Trigo, “Trabajo doméstico remunerado en América Latina: el núcleo duro de la desigualdad de género en el mercado laboral”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016, inédito.

F. Sesgos y déficits en la protección social

El ejercicio de la autonomía económica de las mujeres constituye un desafío para las políticas que afectan los ingresos y que están orientadas a la superación de la pobreza. En este terreno, la protección social y los sistemas de seguridad social juegan un importante papel. Por ello, en concordancia con la obligación de otorgar iguales derechos a hombres y mujeres en el acceso a la seguridad social (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 11), los acuerdos emanados de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe han abordado la protección social como una de las áreas de acción de una agenda de igualdad de género. Por ejemplo, el Consenso de Santo Domingo (2013) incluyó entre sus acuerdos “lograr la consolidación de sistemas públicos de protección y seguridad social con acceso y cobertura universal, integral y eficiente, mediante financiamiento solidario, unitario y participativo, basados en el principio de solidaridad y articulados con un amplio espectro de políticas públicas que garanticen el bienestar, la calidad de vida y un retiro digno, fortaleciendo el pleno ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, incluidas las que han dedicado sus vidas tanto al trabajo reproductivo como productivo, remunerado como no remunerado, las trabajadoras domésticas, las mujeres rurales, las trabajadoras informales y por contrata, de manera especial, las mujeres a las que afectan directa o indirectamente la enfermedad, la discapacidad, el desempleo, el subempleo o la viudez, en todas las etapas del ciclo de vida de las mujeres”. La preocupación por mejores sistemas de protección social también está presente a nivel global y así lo expresa la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, estableciendo que se deben “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables” (Naciones Unidas, 2015a).

La protección social comprende el conjunto de prestaciones sociales, como las transferencias monetarias y en especie, los subsidios, los seguros sociales y las regulaciones orientadas a otorgar garantías de bienestar básicas, proveer de aseguramiento frente a riesgos y accionar medidas para la reparación ante problemas sociales que experimenta la ciudadanía (Cecchini y otros, 2015). En este marco, la protección social constituye una herramienta fundamental de los Estados para avanzar hacia la plena garantía de los derechos económicos y sociales de ciudadanas y ciudadanos. Para ello, las políticas de esta área contemplan instrumentos de índole contributiva, es decir, asociados a los aportes que las personas realizan a lo largo de su vida laboral, y no contributiva, de naturaleza solidaria y con financiamiento proveniente en su mayoría de impuestos generales.

La transversalización de una perspectiva de igualdad de género en este debate y, especialmente, en la formulación de las políticas resultantes ha figurado escasamente en la agenda pública. Sin embargo, sus vínculos son evidentes, al menos, desde tres perspectivas. En primer lugar, en la conexión entre la tendencia a la feminización de los hogares pobres en la región y la posibilidad de abordar este fenómeno desde las políticas de protección social. En segundo lugar, en la alerta permanente frente al riesgo de reproducir un enfoque maternalista y con importantes sesgos de género en la formulación de la política pública. En tercer lugar, en el marco más amplio del bienestar, enfatizando los nexos que pueden existir entre las prestaciones de la protección social y aquellas que impulsen el acceso al trabajo remunerado entre las mujeres.

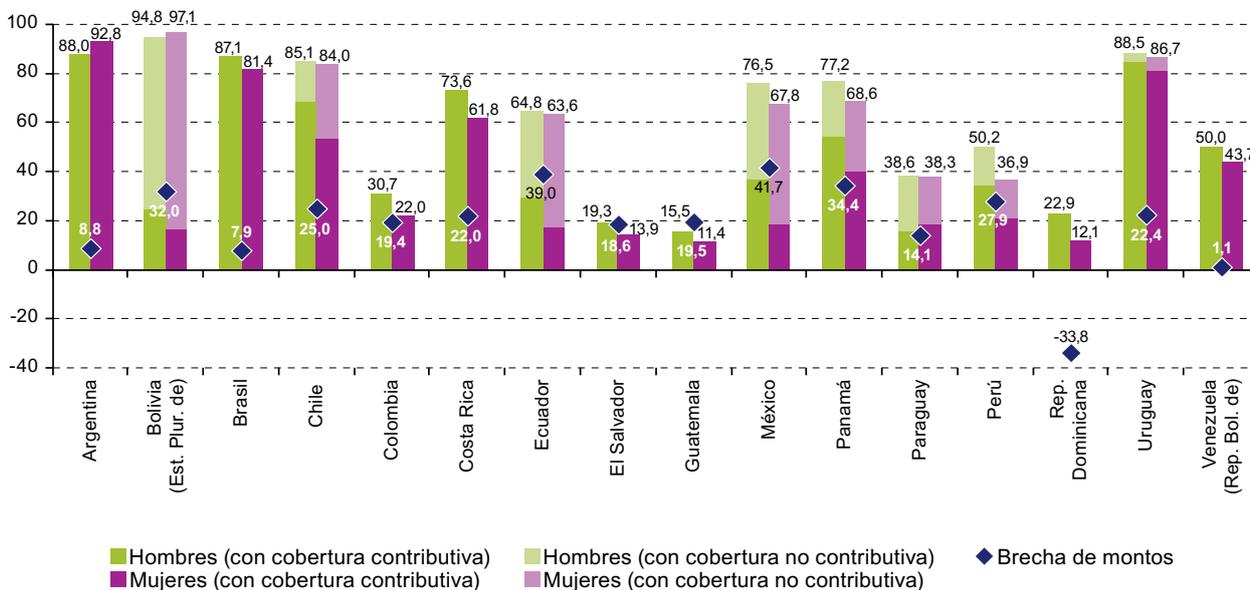
Teniendo en cuenta las dinámicas de la inserción laboral de las mujeres y su mayor presencia en empleos informales, precarios y de menores remuneraciones, es previsible que su acceso a la protección social sea posible —cuando se logra— fundamentalmente por la vía no contributiva y que sean las mujeres las principales destinatarias de cada una de estas prestaciones, en particular de las transferencias monetarias condicionadas, que han acaparado la atención como parte de las estrategias de reducción de pobreza y protección social en la región (CEPAL, 2015d). Sin embargo, la protección social no contributiva no se agota en estos programas, sino que existe una gran diversidad de instrumentos, incluidas las transferencias en especie, los subsidios para el acceso preferente a servicios sociales o para la formalización en el empleo, y las pensiones sociales y las asignaciones familiares, o, en un futuro, modalidades de renta básica o ingreso garantizado. La expansión de los seguros de salud a través de la combinación de mecanismos contributivos y no contributivos también puede ubicarse en ese campo (CEPAL, 2015d). Además, en años recientes, se comenzó a instalar la discusión de las políticas de cuidado como pilar y componente de la protección social (CEPAL, 2015c), en particular, el acceso a servicios públicos de cuidado, las licencias para el cuidado de un familiar, las transferencias monetarias, los subsidios para contratar o acceder a servicios de cuidado y el reconocimiento del trabajo no remunerado que se realiza en los hogares (Rico y Robles, 2016). Sin embargo, en ningún formato, sea contributivo o no, hay un verdadero reconocimiento del aporte que realizan las mujeres a la reproducción y viabilidad de las sociedades a través del trabajo remunerado y no remunerado.

1. Los sistemas de pensiones y su deuda con las mujeres

La seguridad social alude al derecho a la protección que se otorga a las personas para el acceso a la salud y frente a la reducción de sus ingresos, asociado a distintas causas, incluida la vejez. Las pensiones y jubilaciones son dos de sus instrumentos y su acceso es, por tanto, un pilar fundamental del ejercicio de la ciudadanía. Pese a su relevancia y a la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones y jubilaciones en América Latina (CEPAL, 2013c y 2015c), sus resultados evidencian brechas y desigualdades estructurales, entre las que destaca la desigualdad entre hombres y mujeres. Ello es reflejo de las desigualdades y discriminaciones que afectan a las mujeres en el mercado laboral, así como del diseño de los sistemas previsionales, que no pueden considerarse neutros al género (Jiménez, Quezada y Huete, 2014; Marco, 2016).

Además, se dan voces de alerta desde la demografía, puesto que el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población hace crecer la proporción de mujeres entre las personas adultas mayores. Sin embargo, su situación es precaria: en promedio, tienen una cobertura de jubilaciones y pensiones más baja y acceden a montos que son cerca de un quinto inferiores a los de los hombres. Esta situación es una tendencia común en toda la región más allá del tipo de régimen previsional específico vigente en cada país, ya sea de reparto, de capitalización individual o mixto.

Gráfico II.18
América Latina (16 países): personas de 65 años o más que reciben jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas según sexo y brecha en los montos medios entre hombres y mujeres, alrededor de 2014^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a La brecha de montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años o más con respecto al de los hombres del mismo tramo de edad.

^b El área de color más claro muestra, en los países cuya información permite hacer esta distinción, la proporción de personas que reciben únicamente prestaciones no contributivas. Las encuestas de hogares disponibles permiten distinguir de manera específica la recepción de pensiones no contributivas en los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de) (renta universal de vejez - Renta Dignidad), Chile (pensión básica solidaria y aporte previsional solidario), Costa Rica (pensiones de régimen no contributivo), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), México (pensión para adultos mayores), Panamá (Programa 120 a los 65), Paraguay (pensión alimentaria para adultos mayores), Perú (Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65) y Uruguay (pensión a la vejez y por invalidez).

En la mayoría de los países, subsiste un desigual acceso a pensiones y jubilaciones entre hombres y mujeres si se considera la situación de quienes acceden a estas prestaciones a través del empleo en el sector formal de la economía. Lo anterior se agrava al considerar que, en seis de nueve países donde hay información disponible, el porcentaje de mujeres de 65 años o más que no accede a los sistemas previsionales por la vía contributiva es superior al 50%. La implementación de prestaciones sociales no contributivas ha permitido ampliar el acceso de las mujeres a ingresos

en su vejez, sin embargo, los montos que se otorgan son bajos y no permiten garantizar plenamente su autonomía económica (Marco, 2016). En los países de América Latina sobre los que se dispone de información, el monto de las prestaciones recibidas por las mujeres es siempre inferior al de los hombres, acercándose a la paridad solamente la República Bolivariana de Venezuela, aun cuando solo un 44% de las mujeres accede a ellas. La única excepción en términos de brecha de montos es la República Dominicana, donde la diferencia es favorable a las mujeres en casi 34 puntos porcentuales, si bien se destaca la muy baja cobertura femenina. Cabe destacar los casos de la Argentina y el Brasil donde la brecha no alcanza el 10%, destacándose que en el Brasil la Constitución de 1988 estableció que ningún beneficio previsional podrá ser inferior a un salario mínimo y amplió los niveles de cobertura a hombres y mujeres en el ámbito rural entre otras medidas (véase el recuadro II.6). En este mismo escenario, cabe resaltar que las mujeres asalariadas efectúan contribuciones significativas en igual o mayor grado que los hombres en la mayoría de los países de la región. Esto puede reflejar la mejora de la inserción laboral de las mujeres, así como una actitud más proactiva de las mujeres hacia las contribuciones previsionales.

Recuadro II.6

La previsión social de mujeres y hombres en el Cono Sur

Toda la evidencia indica que los desequilibrios de género del mercado laboral se trasladan a la seguridad social, aunque el diseño de los sistemas respectivos puede reducir o potenciar las desigualdades. Parámetros tales como la cantidad de años de aporte necesarios para la jubilación, la tasa de mortalidad y el período de ingresos laborales utilizados para su cálculo, la correlación entre aportes y beneficios, y la existencia de períodos de gracia en los aportes por hijo u otro tipo de beneficios similares son ejemplos de elementos que se deben tener en cuenta al conformar sistemas de seguridad social que tengan efectos diferenciales de género.

Un análisis detallado de los sistemas de jubilaciones y pensiones de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay ilustra

esta situación (Amarante, Colacce y Manzi, 2016). Resulta de interés analizar separadamente las jubilaciones y pensiones, dado que en las primeras el derecho es generado por la persona sobre la base de los aportes autofinanciados que realiza durante su vida laboral, mientras que las pensiones se destinan a cubrir los espacios dejados por las jubilaciones e incluyen las pensiones de sobrevivencia y las pensiones sociales no contributivas. Al hacerlo, se observa una menor cobertura de las mujeres en las jubilaciones, especialmente en Chile, y leves mejoras en el Brasil y el Uruguay, así como una mayor cobertura de las mujeres en las pensiones, con aumentos muy significativos para ambos sexos en Chile.

Cono Sur (4 países): proporción de personas de 65 años o más con cobertura de pensiones y jubilaciones por sexo, alrededor de 2000 y 2013 (En porcentajes)

		Argentina		Brasil		Chile		Uruguay	
		2000	2013	2000	2013	2000	2013	2000	2013
Pensiones y jubilaciones	Hombres	72	88	89	87	79	85	89	89
	Mujeres	65	93	82	82	70	84	87	87
Jubilaciones	Hombres	--	--	89	86	66	66	86	85
	Mujeres	--	--	60	63	34	34	59	61
Pensiones ^a	Hombres	--	--	2	5	14	25	5	7
	Mujeres	--	--	33	33	39	57	51	53

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^aIncluye pensiones de sobrevivencia y no contributivas.

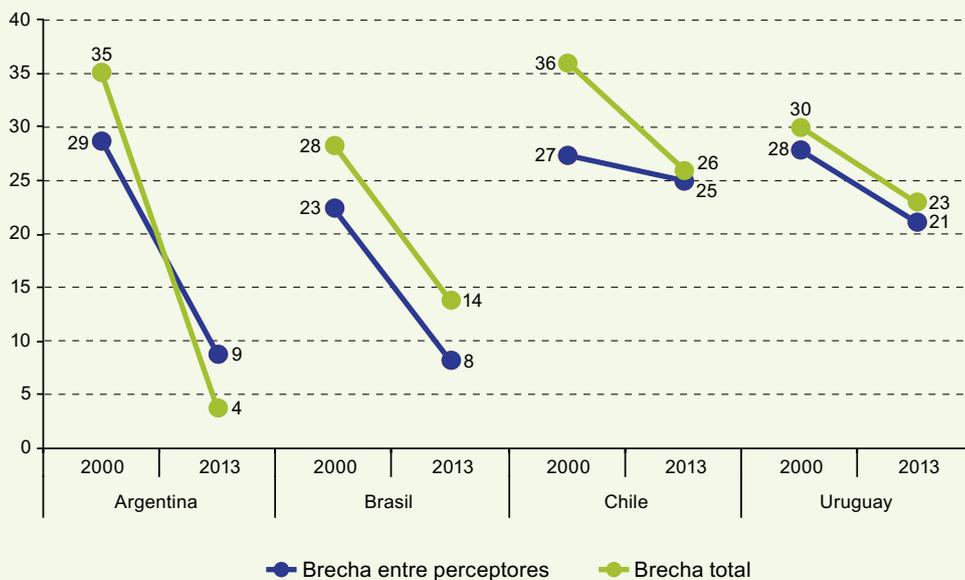
Hay dos indicadores que permiten profundizar el análisis de la desigualdad de género en términos de la seguridad social. El primero es la brecha entre perceptores de jubilaciones y pensiones, y refiere a la diferencia de los montos medios de pensiones y jubilaciones recibidos por mujeres y hombres, considerando solo a quienes las reciben. El segundo indicador es la brecha total de jubilaciones y pensiones, para cuyo cálculo se incluye a la población total de mujeres y hombres de 65 años o más, incluidas las que están fuera de los sistemas previsionales (por ende, el indicador incluye a quienes aparecen en las encuestas sin ningún ingreso por pensión o jubilación). Esta brecha total refleja simultáneamente la desigualdad en términos del

monto percibido en concepto de pensiones y jubilaciones, así como el acceso a los sistemas previsionales.

En los cuatro países, en el año 2000, la brecha entre los perceptores de jubilaciones y los que recibían pensiones era de entre el 23% y el 29%. Más de una década después, se observa una reducción de esa brecha, aunque a ritmos diferentes (véase el gráfico siguiente). Los mayores avances se observan en la Argentina y el Brasil, habiéndose logrado niveles significativamente bajos. Según datos de 2013, en estos dos países, en promedio, las diferencias entre hombres y mujeres en materia de ingresos por jubilaciones, si bien siguen persistiendo, son de menor magnitud, mientras que en Chile y el Uruguay son considerablemente superiores.

Recuadro II.6 (conclusión)

Cono Sur (4 países): brechas de montos de jubilaciones y pensiones de personas de 65 años o más, alrededor de 2000 y 2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En la Argentina y Chile, el descenso de la brecha total supera al de la brecha entre perceptores, debido al aumento de la cobertura de las jubilaciones y pensiones. Si se considera exclusivamente la brecha entre perceptores (diferencias de montos), el descenso en la Argentina puede vincularse con algunas de las políticas implementadas en el período, en particular las moratorias previsionales, la eliminación de las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo producto del cierre de la capitalización individual, la indexación automática de las jubilaciones y el aumento

de la Pensión Básica Universal (ANSES, 2009). En Chile, la brecha entre perceptores tiene una variación relativamente menor, por lo que la caída de la brecha total se atribuye básicamente al mayor aumento de la cobertura de las mujeres, principalmente por la expansión de las pensiones no contributivas en el período considerado. En el Brasil y el Uruguay, la cobertura presenta muy pocos movimientos en el período, por lo que los cambios de la brecha total se deben casi exclusivamente a las variaciones de los montos de las pensiones y jubilaciones.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Verónica Amarante, Maira Colacce y Pilar Manzi, "La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", *serie Asuntos de Género*, Santiago, CEPAL, 2016, N° 138 (LC/L.4223), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), "Boletín Previsional y de la Seguridad Social 2009", Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social, Argentina, 2009; y Francesca Bettio, Platon Tinios y Gianni Betti, *The Gender Gap in Pensions in the EU*, Luxemburgo, Unión Europea, 2013.

El diseño de los sistemas de pensiones tiene una incidencia directa en la profundización o mitigación de las desigualdades de género. Estas brechas se agravan al estar los sistemas diseñados sobre supuestos de destinatarios típicos, con una trayectoria laboral continua, estable y en el sector formal de la economía, por tanto, no consideran los requerimientos diferenciados a partir de las trayectorias laborales de las mujeres, ya que ellas están principalmente insertas en el sector informal y, si cotizan en el sector formal, pueden presentar interrupciones debido a que los requerimientos de cuidado las obligan a pasar al sector informal, que les ofrece horarios más flexibles, lugares de trabajo más cercanos a su vivienda y otras condiciones que, ante la ausencia de otras opciones, les permiten compatibilizar la vida familiar y la laboral aun a costa de una mayor vulnerabilidad, menores salarios y mala calidad del empleo. Además, las desigualdades se exacerban con la introducción de mecanismos abiertamente discriminatorios, como las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de las pensiones y jubilaciones, que penalizan las prestaciones de las mujeres en función de su mayor esperanza de vida. A esto se suma la escasa visibilidad que tiene en los sistemas de pensiones el aporte de las mujeres a la protección social por la vía del trabajo no remunerado de cuidado, lo que sigue siendo una deuda pendiente en la región para consolidar la igualdad.

En América Latina y el Caribe, las repercusiones de este escenario son inminentes y profundas para la autonomía económica de las mujeres en la vejez y en el debate sobre la ciudadanía y la política pública. Por una parte, implican reconocer los límites que exhiben en la actualidad los Estados democráticos frente al objetivo de la igualdad y la materialización de los principios de los derechos humanos. Por otra parte, los potenciales efectos de esta situación pueden llegar a constituir riesgos importantes para la estabilidad social, económica e incluso política de los países, si se considera la interacción entre una demografía en transición y la incapacidad de asegurar niveles de ingresos adecuados y suficientes para una población femenina mayoritaria, envejecida y empobrecida, con mayores necesidades de atención en el plano de los cuidados y la salud.

El panorama presentado da cuenta de una ciudadanía estratificada en la vejez, lo que puede considerarse urgente y prioritario para la política social y económica. Los sistemas de seguridad social deben contemplar el principio de solidaridad entre hombres y mujeres, y reconocer los aportes de las mujeres al bienestar y el desarrollo de los países. Deberían reformarse los sistemas que no contemplen garantías de ciudadanía igualitaria y plena por razones de diseño.

G. Recursos naturales y activos productivos: desafíos en el acceso y control para las mujeres

Según diversos estudios realizados en América Latina y el Caribe, los efectos del cambio climático, como la sequía, los eventos meteorológicos extremos, los desastres naturales y la menor seguridad alimentaria e hídrica afectan a las mujeres y los hombres de manera diferenciada debido a los roles y el estatus que se les asignan.

Así como se ven más afectadas, las mujeres también desempeñan un papel crucial en las acciones de adaptación y mitigación del cambio climático que el mundo demanda en la actualidad. Por ello, su participación activa en los procesos de adopción de decisiones es un factor significativo, que no ha sido suficientemente considerado en el proceso de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para enfrentar el reto climático y lograr los objetivos de largo plazo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, las mujeres cotidianamente despliegan en sus hogares estrategias para afrontar el cambio climático a través de acciones teñidas de experiencia e innovación y habilidades que se adaptan a las cambiantes realidades medioambientales. Pese a que contribuyen a la solución y al bienestar de sus familias, las mujeres aún son muy poco consideradas en las estrategias locales, nacionales y mundiales.

Por su parte, si bien están muy involucradas en el uso de los recursos naturales, en la mayoría de los casos las mujeres no tienen la propiedad de la tierra y no poseen control sobre el destino de activos productivos que se utilizan para explotarla. Al no tener la propiedad de la tierra ni de bienes inmuebles, se les hace muy difícil acceder a créditos, ya que en su mayoría carecen de bienes que puedan poner en garantía para préstamos financieros. Esto constituye un círculo vicioso que las excluye de muchos recursos productivos o de préstamos para financiar emprendimientos. La falta de acceso a bienes y activos financieros también las aleja de las áreas de la tecnología y la innovación.

1. La exclusión de las mujeres rurales

En los países de la región, las mujeres que viven en hogares pobres o en áreas rurales y aquellas que pertenecen a pueblos indígenas son las principales responsables de la producción de alimentos, del suministro de agua y de la energía para calefaccionar o cocinar en sus hogares. A medida que se incrementan los efectos negativos del cambio climático, estos trabajos se tornan más pesados en términos de tiempo, energía y costos económicos, a la vez que siguen siendo responsabilidad de las mujeres, y en ocasiones de los niños y niñas, sin que haya redistribución o corresponsabilidad con los hombres. Esto se suma a la ausencia de programas extendidos de reemplazo de los combustibles usados en los hogares y cuyas emisiones son perjudiciales.

Las mujeres pueden tener un papel central en los procesos de mitigación, pero es necesario alertar sobre la importancia de no sobrecargarlas con esta nueva responsabilidad y sumarles más trabajo doméstico no remunerado. En este contexto, las políticas públicas, además de ser ambiciosas y de largo plazo, deben responder a un enfoque integral del desarrollo y contemplar de manera sistemática evaluaciones *ex ante* del impacto de los programas y proyectos sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género, con el objeto de adoptar las medidas preventivas necesarias.

Según el módulo de uso del tiempo aplicado en Guatemala por el Instituto Nacional de Estadística en 2014, el 9% de las mujeres de 15 años o más realizan acarreo de agua, frente a un 4% de los hombres de ese rango etario. Esta actividad les requiere en promedio seis horas semanales.

Considerar la diversidad de los territorios y las brechas de género implica abordar un enfoque que integre una multiplicidad de variables que se entrecruzan y potencian a la vez. En este sentido, una perspectiva de articulación entre el enfoque territorial del desarrollo y el enfoque de género permite incrementar el control y la participación de las mujeres rurales en los procesos productivos que contribuyan a su empoderamiento y alcance de un desarrollo sostenible.

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la población rural de América Latina y el Caribe ronda los 121 millones de personas, quienes representan aproximadamente el 20% de la población total. De ellas, el 48% son mujeres (58 millones) y cerca del 20% pertenecen a pueblos indígenas (24 millones) (CEPAL, 2015a). Si bien hay diferencias significativas de un país a otro, en todos los casos las mujeres rurales constituyen un universo poco visible y difuso, pero creciente y esencial para avanzar en la construcción de una agenda regional para el desarrollo sostenible basada en la igualdad de género, que permita el acceso en igualdad de condiciones a los recursos productivos, la tierra, la financiación, las tecnologías, la capacitación y los mercados. De este modo, será posible avanzar en el reconocimiento de sus derechos y asegurar su participación plena y en igualdad de condiciones en el desarrollo, no solo como beneficiarias por igual de ese desarrollo, sino también como colaboradoras en pie de igualdad.

Los derechos de las mujeres rurales e indígenas están contenidos en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Plataforma de Acción de Beijing y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, contenido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, establece que se deberán “Emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales”. Este cometido es de especial relevancia para las mujeres que viven en el ámbito rural, pues son ellas las que muchas veces trabajan la tierra, se ocupan de los cultivos y toman ciertas decisiones, pero no consiguen ser las propietarias de los bienes o heredar los recursos productivos que permiten su sobrevivencia y la de sus familias.

Según establece la Recomendación general número 34 sobre los derechos de las mujeres rurales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 2016), los Estados deben fomentar el desarrollo económico inclusivo y sostenible, que permite a las mujeres rurales disfrutar de sus derechos e incluye el derecho a la tierra como un derecho humano. Esta recomendación exhorta a reconocer la contribución decisiva de las mujeres rurales a las economías locales y nacionales, fomentar su empoderamiento, asegurar su autonomía económica y velar por que puedan acogerse a programas económicos y sociales, incluyéndolas en la elaboración de las estrategias, especialmente en las áreas de la salud, la educación, el empleo y la seguridad social. Sin embargo, a pesar de estas normativas y de los avances obtenidos en las últimas décadas, no se ha logrado revertir la discriminación ni superar las desigualdades que sufren las mujeres rurales, las que continuamente enfrentan limitaciones estructurales que les impiden disfrutar plenamente de sus derechos.

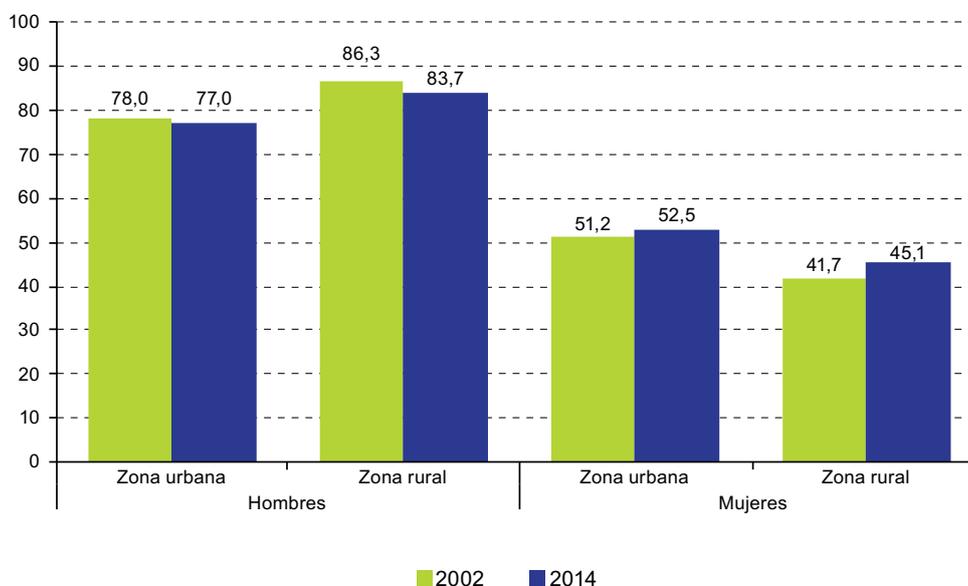
La igualdad de género en las zonas rurales requiere de un nuevo enfoque que integre las transformaciones que está viviendo la ruralidad: se están desdibujando los contornos de los espacios (rural y urbano), de las actividades (agrícolas y no agrícolas) y de las categorías de empleo (por cuenta propia, asalariado, no remunerado), y existe una creciente disociación entre el espacio de trabajo (la explotación) y el espacio de vida y consumo (el hogar) (FAO, 2014).

En la última década, en la región, se han logrado avances en la incorporación de las mujeres rurales en el mercado laboral. Entre 2002 y 2014, su participación aumentó en promedio 3,4 puntos porcentuales —con diferencias entre los países—, aunque aún persisten brechas respecto de las mujeres de las zonas urbanas (véase el gráfico II.19).

Las mujeres desarrollan actividades agropecuarias en forma remunerada o no remunerada, y muchas veces se emplean también en fincas ajenas a su hogar o desarrollan trabajos no agrícolas, combinando en forma simultánea o sucesiva diversas actividades, las que van variando según el período del año, su ciclo vital y otras circunstancias familiares o del entorno.

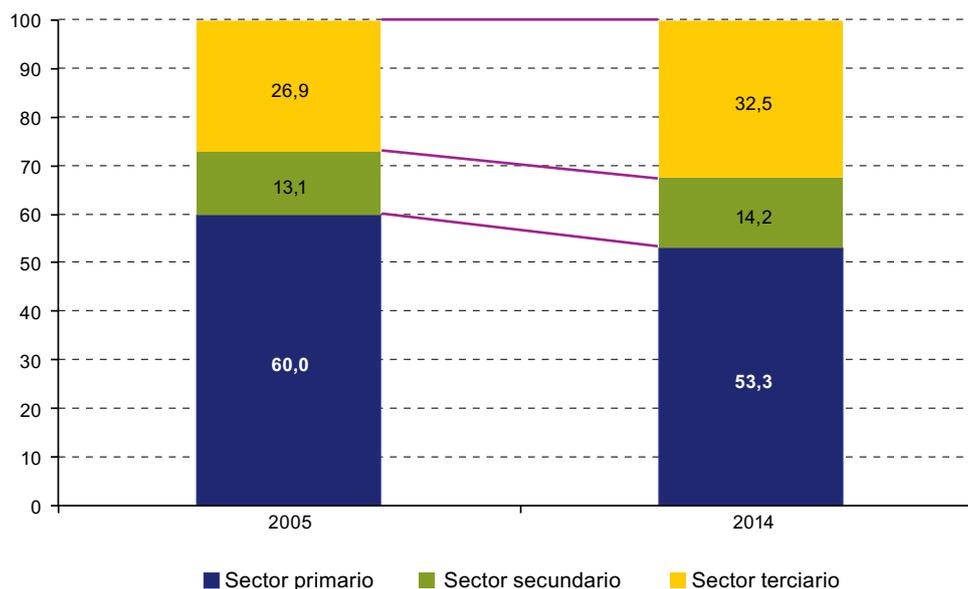
Si bien en las áreas rurales el sector primario —compuesto principalmente por la agricultura y, en menor medida, por la pesca y la minería— sigue siendo el que tiene mayor peso en el empleo, en el último decenio el empleo terciario ha aumentado con mayor intensidad en esas zonas, observándose entre las mujeres una inserción relativamente alta en actividades no agrícolas (véase el gráfico II.20).

Gráfico II.19
América Latina (15 países): tasa de participación económica según sexo y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico II.20
América Latina (15 países): población ocupada en el área rural por sectores de actividad, alrededor de 2005 y 2014
(En porcentajes)



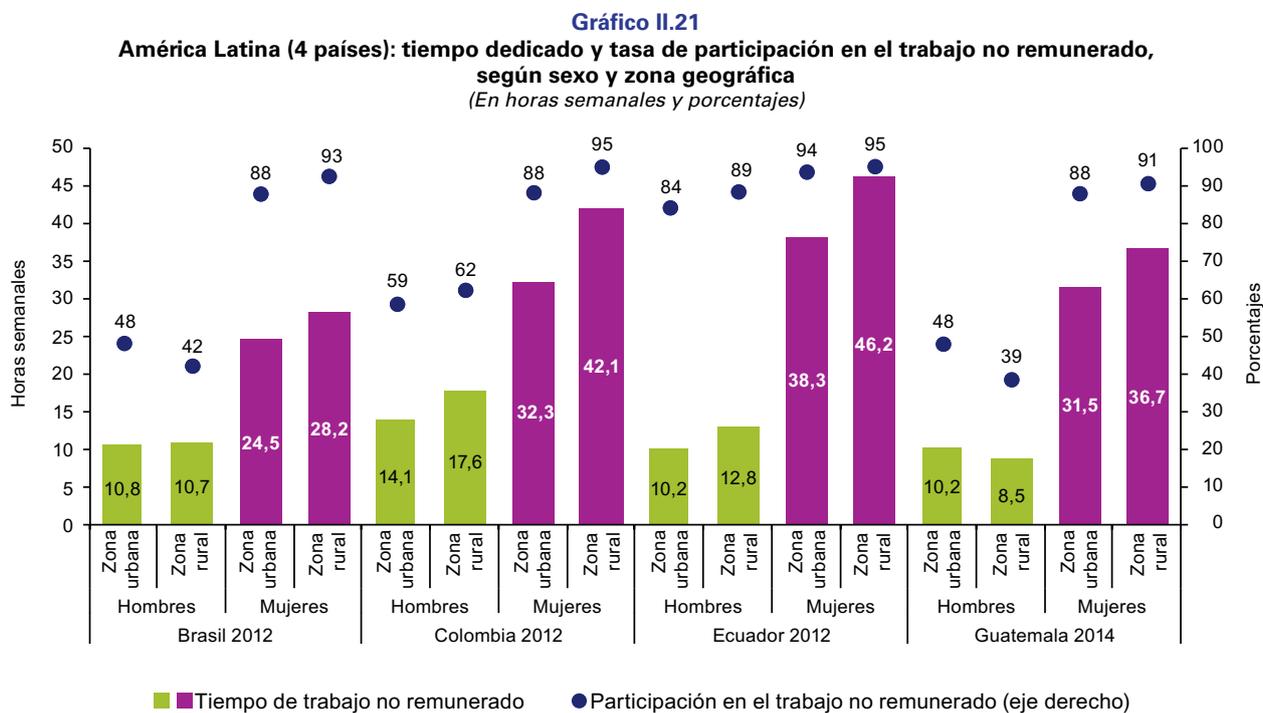
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Si se observa la dinámica de la agricultura familiar, la mayoría de las mujeres se desempeñan como trabajadoras agrícolas familiares no remuneradas. Ellas conforman la mayor parte del 40% de mujeres que en el ámbito rural de América Latina no tiene ingresos propios, pero que trabajan a diario y mucho, mientras que los hombres sin ingresos propios constituyen el 11%.

Uno de los factores de invisibilización del trabajo de las mujeres rurales es que en las estadísticas oficiales no se indaga el trabajo de aquellas que participan en fincas familiares como trabajadoras sin remuneración o productoras para el autoconsumo, debido a la complejidad de captar esa actividad económica y de distinguirla de las tareas del hogar, por lo que no se clasifica como trabajo dentro de la frontera de producción (CEPAL/OIT, 2016).

Las encuestas de uso del tiempo muestran que la mayoría de las mujeres rurales que aparecen como inactivas en la medición tradicional del empleo son, en su mayoría, trabajadoras invisibles para las estadísticas oficiales, pues participan como trabajadoras familiares no remuneradas o productoras para el autoconsumo.

Considerando la información proporcionada por las encuestas de uso del tiempo, aplicadas comparativamente en cuatro países (Brasil, Colombia y Ecuador (2012) y Guatemala (2014)) se puede observar que tanto el territorio —es decir la zona geográfica, urbana o rural— como el sexo son variables que determinan la carga de trabajo remunerado y no remunerado. En ese sentido, las mujeres rurales no solo dedican más tiempo al trabajo no remunerado, sino que su participación también es mayor (véase el gráfico II.21).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso de tiempo de los respectivos países.

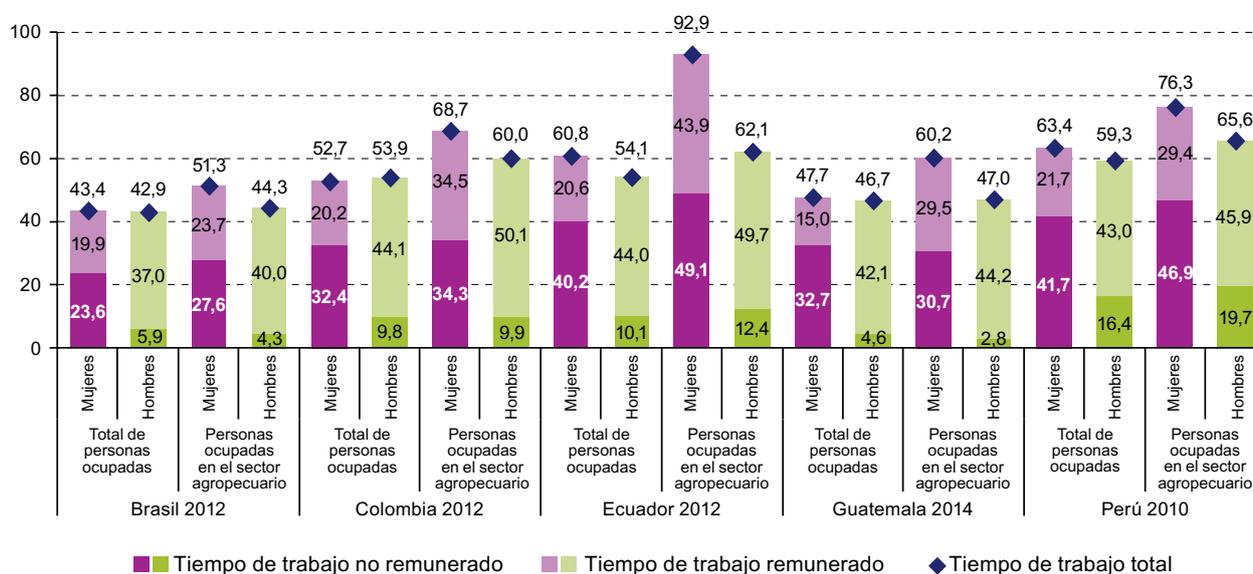
Al considerar el tiempo destinado al trabajo total (tanto el destinado al mercado como el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado realizado dentro de los hogares) de la población ocupada en el sector agropecuario, de acuerdo con la información proveniente de las encuestas de uso del tiempo del Brasil (2012), Colombia (2012), el Ecuador (2012), Guatemala (2014) y el Perú (2010), se observa que en promedio las personas ocupadas en este sector trabajan más horas que los ocupados en general (véase el gráfico II.22). Las horas de trabajo remunerado tanto para hombres como para mujeres en este sector exceden en al menos tres horas semanales el promedio de los ocupados.

En el caso de las mujeres que se ocupan en el sector agropecuario, el número de horas semanales que trabajan en forma remunerada (entre 24 y 45) es mayor que el promedio de horas que trabajan las mujeres ocupadas (entre 15 y 22).

Las brechas en el número de horas destinadas al trabajo no remunerado entre hombres y mujeres son más amplias en el sector agropecuario. Las mujeres ocupadas en este sector trabajan, en promedio, más horas de forma no remunerada que el total de las mujeres ocupadas, mientras que, en el caso de los hombres, el número de horas dedicadas al trabajo no remunerado no varía mucho con relación al sector de la economía en el que se ocupe.

El incremento de la participación de las mujeres en la agricultura familiar como productoras (remuneradas o no) no ha ido acompañado de la incursión de los hombres en el mundo doméstico y de los cuidados. Esta inequidad en la distribución del tiempo que hombres y mujeres dedican, por una parte, a la producción agropecuaria, y por otra, al trabajo doméstico y de cuidados, dan cuenta de la división sexual del trabajo, que se acentúa al observar el tiempo destinado al trabajo total remunerado y no remunerado por las mujeres rurales, las que afrontan largas horas de trabajo que limitan su participación en el mercado y, por lo tanto, la generación de ingresos, afectando su calidad de vida.

Gráfico II.22
América Latina (5 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado de la población de 15 años o más ocupada en el sector agropecuario, por sexo, alrededor de 2014
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso de tiempo de los respectivos países.

Recuadro II.7

El reconocimiento al derecho de la protección social del trabajo rural en el Brasil

En la Constitución de 1988 del Brasil se reconoció el trabajo rural como profesión y, por ende, los derechos previsionales y de protección social de los trabajadores de ese sector; se estableció además la creación de un subsistema de aseguramiento rural de naturaleza semicontributiva, que cubre incluso las relaciones laborales no remuneradas calificadas como esquema de economía familiar. Establece además la jubilación de los hombres y mujeres rurales con 60 y 55 años, respectivamente,

permitiéndoles a las mujeres rurales tener acceso a esta prestación (independientemente del hecho de estar casada) y a otros beneficios como la jubilación por invalidez, la pensión de vejez y licencias por enfermedad y maternidad (Dantas, 2014). Si bien aún persisten varios desafíos en cuanto a la igualdad de género, estas reformas son un ejemplo de acciones que permiten ampliar concretamente el alcance de la protección social en el ámbito rural.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Dantas, "Protección social de las trabajadoras de la agricultura familiar en Brasil desde una perspectiva de género. Informe final", Santiago, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2014.

a) Unidades agrícolas familiares

En promedio, las explotaciones agrícolas familiares representan el 81,3% del total de fincas de la región, cifra que en términos generales se replica por subregión (véase el cuadro II.4). En el Caribe, los escasos datos de que se disponen indican que la proporción de unidades agrícolas familiares equivale al 88,4%, mientras que en Centroamérica, incluido México, representa el 78,6%; en el caso de los países andinos, las unidades agrícolas familiares alcanzan un 79,8%, y en el Cono Sur, un 83,9% (FAO, 2014, pág. 37).

Cuadro II.4
América Latina y el Caribe (9 países): proporción de unidades agrícolas familiares sobre el total de explotaciones, alrededor de 2008

Subregión/país	Total de explotaciones agrícolas (en número de unidades)	Explotaciones agrícolas familiares (en número de unidades)	Unidades agrícolas familiares (en porcentajes del total)
América Latina y el Caribe	20 414 539	16 596 837	81,3
El Caribe	1 704 651	1 507 757	88,4
Antigua y Barbuda	1 226	1 118	91,2
Belice	13 882	10 272	74,0
Granada	55 029	49 246	89,5
Haití	1 018 951	956 892	93,9
Jamaica	228 683	179 999	78,7
República Dominicana	347 563	281 526	81,0
Santa Lucía	9 972	8 287	83,1
Suriname	10 234	10 189	99,6
Trinidad y Tabago	19 111	10 228	53,5

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*, Santiago [en línea] <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>, sobre la base de los censos agropecuarios de los respectivos países.

Las mujeres tienen una creciente representatividad en la agricultura familiar, especialmente en el segmento de subsistencia. En el Caribe, las explotaciones encabezadas por mujeres son en su mayoría pequeñas (generalmente inferiores a una hectárea) y representan en total un poco más del 20% (FAO, 2014, pág. 42).

La estructura agraria caribeña está inmersa en una dinámica que se manifiesta en una progresiva tendencia a la fragmentación. Entre los países que han incrementado la fragmentación de sus tierras destacan Antigua y Barbuda, Jamaica y Saint Kitts y Nevis. En Jamaica, entre 1996 y 2007, el número de explotaciones con una superficie inferior a una hectárea aumentó un 9,8%, representando un 66,4% del total de fincas (FAO, 2014, pág. 40). Siguiendo los datos del Censo Agrícola de 2008 de Suriname, la población dedicada a la agricultura representa el 70% de la población económicamente activa, y la mayoría se dedica a la producción para el autoconsumo. Se destaca la agricultura familiar por ser el tipo de producción predominante. La participación femenina en la producción es significativa, pues un porcentaje importante de las explotaciones agrícolas familiares son gestionadas por mujeres (FAO, 2013).

Tanto en América Latina como en el Caribe, estas situaciones se ven agravadas, dado que las mujeres rurales son consideradas trabajadoras secundarias cuya función es, en última instancia, complementar los ingresos del hogar. En consecuencia, las mujeres rurales que trabajan se ubican en empleos precarios que se caracterizan por su inestabilidad e informalidad, pues muchas de ellas trabajan sin un contrato de trabajo; esto es importante, ya que es más probable que se cumplan los criterios del trabajo decente cuando se tiene un contrato formal.

A ello se suman los bajos salarios que reciben, situación que empeora por la naturaleza temporal de sus empleos, lo que no ocurre en el caso de los hombres, entre quienes predominan los empleos permanentes (CEPAL/OIT, 2016). Esto ocasiona que los ingresos monetarios de las trabajadoras del sector agrícola sean más bajos y variables, y por ende, que tengan menores cotizaciones en los sistemas de protección social.

2. Barreras para acceder a activos productivos y financieros

Para lograr el cambio estructural progresivo que propone la CEPAL, es necesario contar con sistemas financieros que dispongan de un conjunto diversificado de instituciones e instrumentos capaces de brindar acceso a servicios financieros, de ahorro y crédito a un conjunto amplio de personas y empresas. Como se señala en el documento *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016c), el actual estilo dominante de desarrollo se ha vuelto insostenible. En este sentido, los servicios financieros no inclusivos, aquellos que no ofrecen cobertura a personas de menores ingresos y a empresas de menor tamaño, o que implican tasas muy altas y condiciones muy desfavorables, no son funcionales para el desarrollo económico y social, ya que dejan a estas personas a expensas de sus pocos ahorros o sin más alternativas que acudir a fuentes informales o ilegales de préstamos, tanto para resolver temas como la educación y la vivienda como para iniciar emprendimientos productivos.

Contar con sistemas financieros inclusivos donde se democratice el acceso al crédito y este cumpla una función social progresiva en términos distributivos, permitirá a los países avanzar hacia mercados que aumenten la producción y el empleo. Considerando el actual escenario económico y la propuesta de la CEPAL, permitirá también no retroceder en los logros alcanzados por los países de la región en términos de superación de la pobreza y redistribución de los recursos productivos y financieros.

La autonomía económica y financiera de las mujeres es un elemento fundamental para lograr la igualdad y ha sido parte de la agenda de género de la región, en la cual se ha acordado establecer medidas orientadas a mejorar el acceso de las mujeres a los activos, en particular, a servicios financieros formales, sin ningún tipo de discriminación y en condiciones de igualdad con respecto a los hombres. Sin acceso a un adecuado financiamiento, las mujeres tienen dificultades para realizar una gestión intertemporal del dinero y para alcanzar una serie de objetivos, como mejorar la calidad de su producción y aumentar la productividad de sus negocios, ahorrar para un futuro consumo, como inversión o para contingencias, y para mantener a sus familias fuera del círculo de la pobreza.

En la mayoría de los países, los actuales sistemas financieros mantienen a las mujeres, en gran medida, excluidas de la economía formal. En una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, se establece que se deben emprender reformas que otorguen a las mujeres acceso a la propiedad, los servicios financieros y otras fuentes productivas para alcanzar su autonomía económica (Naciones Unidas, 2015a). Este es un requisito clave para superar la pobreza, fomentar la productividad, la innovación y el crecimiento económico sostenible, garantizar el bienestar de las personas y reducir la desigualdad, incluida la de género.

Para muchas mujeres de la región, el crédito se ha convertido en una herramienta que, lejos de fomentar el crecimiento de sus negocios y el desarrollo de su autonomía económica, perpetúa la marginalidad de sus actividades y profundiza su condición de dependencia. Al no poder cumplir con los requisitos que demandan los sistemas formales, las mujeres acuden a fuentes de crédito informales, lo que da cuenta de que existe una demanda que el sistema formal no logra atender. Es necesario que los sistemas formales adecúen los requisitos de garantías de crédito y sus modalidades de financiamiento a las realidades de los emprendimientos de muchas mujeres, caracterizados por sus bajos ingresos y, en ocasiones, sin una clara división entre los flujos financieros destinados a actividades propias del negocio y los destinados al hogar, puesto que la reinversión a menudo está sujeta a la satisfacción de las necesidades básicas de la familia.

La falta de ingresos propios o los bajos montos de los ingresos de las mujeres repercuten negativamente en su acceso a servicios bancarios que requieren garantías asociadas al nivel de las rentas o propiedades, y que las identifica como un segmento de alto riesgo, afectando la eficiencia del sistema financiero y reforzando las desigualdades sociales y de género. Esto se suma al obstáculo que representa el tiempo que consume y lo complejo que resulta para muchas mujeres acceder a servicios financieros y realizar los procedimientos para abrir una cuenta bancaria o solicitar un crédito, además de las dificultades que encuentran para tener avales o bienes en garantía, e incluso en algunos países las barreras legales vinculadas a su estado civil.

Los datos indican que existe cierta resistencia a otorgar préstamos de grandes montos a las mujeres, a pesar de que ellas muestran mejores comportamientos respecto del cumplimiento de los pagos una vez que acceden a préstamos o utilizan servicios financieros. En Chile, por ejemplo, las mujeres tienen una menor cobertura en el acceso a créditos de todo tipo: solo un 44% de ellas acceden a algún crédito (SBIF, 2016).

Las limitaciones que las mujeres enfrentan en el acceso a la financiación deben ser abordadas de manera explícita por el sector financiero para evitar su exclusión sistemática. Para identificar las barreras de la inclusión financiera de las mujeres y promover el desarrollo de políticas, se necesitan datos desagregados por sexo, precisos, comparables y fiables. El acceso a los datos financieros es particularmente importante para el análisis del impacto del acceso a los servicios financieros en el crecimiento y la reducción de la pobreza. Además, suministra información al sector privado sobre las necesidades e intereses de las mujeres, que permitirá el desarrollo de productos y servicios sin las restricciones que actualmente las afectan y la ampliación de sus oportunidades de mercado.

Por otra parte y como se destacó durante la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Santo Domingo en octubre de 2013, el acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones contribuyen de manera crucial a la autonomía económica de las mujeres y al control de los recursos productivos. La sociedad de la información y el cambio estructural progresivo demandan la participación de toda la ciudadanía, de todas sus capacidades y habilidades para enfrentar la nueva era digital.

Aunque las mujeres tienen cada vez mayores niveles y logros educativos, su presencia en la investigación científica, informática y tecnológica es minoritaria y obtienen menos recursos económicos que sus colegas hombres. Se encuentran en posiciones relativamente poco jerarquizadas en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (UNESCO, 2015a). Esto constituye también un desafío crucial para el cambio de paradigma que implica la industria 4.0 y un mejor aprovechamiento de las capacidades de las mujeres para el desarrollo del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Scuro y Bercovich, 2014).

El examen de los distintos aspectos que conforman la autonomía económica de las mujeres y sus principales limitantes realizado en este capítulo pone en evidencia que para la construcción de sociedades más inclusivas, justas y sostenibles se requiere de políticas de igualdad de género en el área económica y laboral que desde un enfoque de derechos aseguren a las mujeres trayectorias y bienestar acordes a sus niveles de formación, sus aportes y sus necesidades en todas las etapas de la vida. Asimismo, la organización social y económica del cuidado debe ser un elemento a considerar en el diseño de políticas de igualdad y superación de la pobreza.



Autonomía física, libertad y derechos

Introducción

- A. El derecho a la salud y a una vida plena
- B. El derecho a una vida libre de violencia
- C. La expresión más dramática y radical: el feminicidio
- D. Economía y violencia, un vínculo por visibilizar

Introducción

Los Gobiernos de América Latina y el Caribe desde hace ya más de 20 años han firmado compromisos, emitido declaraciones y generado un importante corpus legislativo a nivel nacional en torno a las condiciones de falta de libertad en que las mujeres ejercen su sexualidad y la maternidad, junto con poner énfasis en la violencia de la que son víctimas. La evaluación realizada por los países a 20 años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, así como el informe regional elaborado por la CEPAL (2015a) sobre la base de esa información, mostró la casi desaparición de leyes abiertamente discriminatorias como uno de los logros más generalizados, destacando los progresos en el reconocimiento de la diversidad de familias, las reformas al matrimonio, el reconocimiento en algunos países del matrimonio igualitario¹ y las leyes de identidad de género (CEPAL, 2015a)², así como una relevante base jurídica en materia de la violencia contra las mujeres³, construida en un tiempo muy corto de la historia jurídica de la región.

Los progresos sostenidos en el ámbito de las políticas sobre salud sexual y reproductiva representan un avance en las garantías al acceso universal a los servicios de salud reproductiva y en la toma de decisiones de las mujeres sobre sus cuerpos y sobre el número de hijos que desean tener. Además, también se avanza en el sentido de garantizar el acceso a servicios seguros y de calidad para las mujeres con embarazos no deseados, dada la existencia de normativa que permite la interrupción voluntaria del embarazo para salvaguardar la vida y la salud de mujeres adultas y adolescentes⁴. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se reconoce que no es posible alcanzar la igualdad de género ni garantizar una vida sana en un marco de desarrollo sostenible sin reconocer la autonomía de las mujeres en materia de sexualidad y reproducción⁵, y sin asegurarles una vida libre de violencia⁶ (Naciones Unidas, 2015a). Asimismo, en los acuerdos resultantes de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y de las Conferencias Regionales sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe se avanza aún más en el reconocimiento de la centralidad del acceso y el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en su diversidad (CEPAL, 2016a) y se establecen medidas prioritarias regionales que permitirán dar seguimiento y progresar en el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en concordancia con los desafíos más apremiantes de la región.

¹ La Argentina (2010), el Brasil (2013), Colombia (2016), Chile (2015), el Ecuador (2008 y 2014) y el Uruguay (2013) tienen alguna forma de normativa de matrimonio igualitario o unión civil para personas del mismo sexo.

² La Argentina (2012), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2016), México (2015) y el Uruguay (2009) han aprobado leyes de identidad de género que garantizan el reconocimiento formal de la identidad de las personas transexuales.

³ Todos los países de la región cuentan con leyes referentes a la violencia contra las mujeres o violencia de género, y un número importante cuenta con leyes integrales de violencia contra las mujeres.

⁴ Todavía existe un número menor de países y territorios en que se penaliza el aborto en todas sus causales: Aruba, Chile, El Salvador, Haití, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, Nicaragua y la República Dominicana.

⁵ Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 3 (“garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”), en que se incluyen metas en materia de salud sexual y reproductiva (metas 3.1, 3.3 y 3.7), y ODS 5 (“lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”), en que se incluyen metas en materia de salud sexual (metas 5.1, 5.2, 5.3 y 5.6).

⁶ ODS 5 (“lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”), en que se incluyen metas en el sentido de poner fin a todas las formas de discriminación y de violencia contra las mujeres y las niñas (metas 5.1, 5.2 y 5.3); ODS 10 (“reducir la desigualdad en los países y entre ellos”), en que se incluyen metas referentes a promover la inclusión de todas las personas, independientemente de su edad, sexo y otras condiciones, garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados (metas 10.2 y 10.3); y meta 16.2, sobre poner fin a todas las formas de violencia contra los niños.

La autonomía física de las mujeres está vinculada con el ejercicio de derechos y con una democracia que se sustenta en principios políticos pluralistas e inclusivos, es decir, en la afirmación de la libertad y la igualdad para todas las personas (Mouffe, 1999), pero al mismo tiempo dicha autonomía no solo debe circunscribirse a su salud sexual y reproductiva o a vivir libre de violencia, sino que también significa devolver a las mujeres aquello que les ha sido sustraído históricamente y que constituye la base material de su existencia: el cuerpo (Prado, 2016). En este sentido, la autonomía para las mujeres implica, entre otras cosas, una reinterpretación de los significados sociales del cuerpo.

En este período en que se inicia el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es fundamental priorizar el ejercicio de la libertad de las mujeres y las jóvenes, lo que obliga a generar propuestas para que tengan vidas saludables y la libertad de decidir y participar en la vida social, económica y política de sus países. Para esto es clave su acceso universal a servicios de información y educación, y que cuenten con condiciones que les permitan hacer efectivos sus derechos sexuales y reproductivos en sus vidas cotidianas, tomando en cuenta también las situaciones de emergencias, desastres o conflictos armados, que las sitúan en circunstancias de mayor riesgo.

La autonomía física de las mujeres, en el marco del ejercicio de su total autonomía, se expresa en dos dimensiones de la ciudadanía: los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres y los derechos a una vida libre de violencia, lo que se vincula directamente con la libertad y la autonomía sobre sus cuerpos, en cuanto territorio personal y privado, sobre el cual cada mujer debe tener la potestad y capacidad de tomar decisiones soberanas. Este elemento central de la agenda feminista se enmarca en varios artículos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros, los artículos 5 (funciones estereotipadas y prejuicios) y 6 (supresión de todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución), al igual que el 12 (respecto al acceso a atención de salud reproductiva) o el 16, sobre el derecho, entre otros, “a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos” (artículo 16e) (Naciones Unidas, 1979).

En este contexto, se presentan como desafíos importantes en la región: la persistencia de la maternidad en la adolescencia; el embarazo infantil, muchas veces vinculado a la maternidad forzada y a la violencia sexual, y la demanda insatisfecha de planificación familiar, asociada a una baja inversión pública en anticonceptivos y a una mayoritaria responsabilidad económica de las mujeres sobre la reproducción. Estos desafíos se cuentan entre los más relevantes en la agenda regional de género, que se juega de cara a la resistencia existente en sectores conservadores dentro de los países, para ampliar el rango de los derechos en este campo, en un proceso que va a la par de la tensión entre los altibajos de los procesos políticos y la instalación de un nuevo andamiaje institucional y legislativo correspondiente a las estrategias de igualdad género impulsadas en la región.

Es importante señalar que la mortalidad materna se ha reducido en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, y en 2015, según la información oficial disponible del Grupo Interinstitucional para la Estimación de la Mortalidad Materna (OMS/UNICEF/UNFPA/Banco Mundial/Naciones Unidas, 2015), la región en su conjunto presentaba una razón de mortalidad materna de 67 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, promedio que mostró un descenso de 18 puntos con relación al de 2013. Sin embargo, los problemas de medición persisten y, más allá de dar cuenta de este dato, se hace necesario analizarlo por país, para comprender la heterogeneidad que esconde, ya que se encuentra en niveles inaceptables en casi la mitad de los países de la región. En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es imperativo avanzar en un análisis más riguroso de la meta en esta materia⁷, que es menos exigente que la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que no recoge las especificidades sociales y económicas de las situaciones nacionales.

Las estimaciones señaladas para el año 2015 muestran que 13 países de la región están sobre el nivel máximo de 70 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos establecido como meta y que 18 países ya alcanzaron la meta, lo que no significa que el problema esté resuelto⁸, si se lo enfrenta desde un enfoque de derechos humanos y se retoma lo que los Gobiernos reafirmaron en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, al sostener que son muertes de mujeres que constituyen una afrenta a los derechos humanos (CEPAL, 2013d). En consecuencia, aplicar el principio *pro persona* —según el cual, si hay dos metas y una es más exigente, desde el punto de vista de los derechos humanos hay que optar por la meta más exigente— en este caso significaría reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 2016 y 2030 (Yanes, 2016).

⁷ Meta 3.1 de los ODS, “de aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos”.

⁸ Véase CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] oig.cepal.org.

Cabe destacar que aún sigue siendo un desafío el acceso a una adecuada atención prenatal y a partos con la asistencia de un profesional de la salud capacitado. En América Latina y el Caribe, según los últimos datos disponibles, de 2014, el 92% de los partos contaron con la asistencia de un profesional, lo que equivale a un alza de 11 puntos porcentuales respecto de la cifra de 1990 y evidencia que en la mayoría de los países se registró un incremento de los niveles de atención, aún cuando en Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Nicaragua dichos niveles se encuentran entre el 80% y el 90%, y en Guatemala y Haití se mantienen por debajo del 70% (CEPAL, 2015b). Este dato, junto con la heterogeneidad de los niveles de reducción de la mortalidad materna en los países de la región, plantea la necesidad de evaluar la calidad, la eficacia y las condiciones de la atención de salud reproductiva, incluida la atención del aborto seguro. Los avances, obstáculos y retrocesos en materia de salud sexual y reproductiva obligan a poner el foco, a nivel regional y nacional, en cuáles son y cómo operan los dispositivos de control de la sexualidad de las mujeres como una forma continua de ejercer violencia contra ellas en todos los ciclos de su vida.

En un escenario en que persisten retos, como la epidemia del VIH/SIDA, a los que se suman otros, como el virus del Zika, que impacta en mayor medida a las mujeres más pobres en vastas zonas de la región y las enfrenta a embarazos riesgosos, es un imperativo, como señala la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2016), revisar los criterios éticos de la atención en salud, incorporar los avances en investigación y cautelar el derecho de las mujeres a contar con todas las opciones relevantes en materia reproductiva.

Los costos económicos que conlleva la emergencia del virus del Zika, según el Banco Mundial, alcanzan en promedio el 0,06% del PIB de la región o 3.500 millones de dólares. El control del vector y la atención sanitaria de las complicaciones que produce el virus del Zika representan cargas adicionales al funcionamiento de los sistemas de salud de la región. Dicho impacto económico puede ser mayor en aquellos países que dependen en gran medida del turismo, en particular en el Caribe, que pueden llegar a sufrir pérdidas de más del 1% del PIB. En este marco, considerando que el brote del virus del Zika es un problema de salud mundial, debe primar la solidaridad y la colaboración entre los países (OPS, 2016).

A. El derecho a la salud y a una vida plena

Al abordar los problemas de salud, históricamente se ha hecho referencia a las diferencias entre hombres y mujeres, cuando se trata de salud reproductiva, como si el embarazo y el parto fueran enfermedades, en lugar de considerarlos un fenómeno biológico y social. En la construcción de género sobre el estado de la salud y su atención se coincide desde hace algunas décadas en mostrar las diferencias entre hombres y mujeres, que suelen estar relacionadas con el hecho de que ellas viven más porque tienen ventajas biológicas y de comportamiento (OMS, 2009), y en señalar que las necesidades de atención son diferenciadas, dependiendo de riesgos específicos derivados de las distintas actividades que desarrollan unos y otras, de las percepciones de salud y los grados de acceso y control sobre los recursos de salud, tanto a nivel familiar como público. Pero, en general, las mujeres se hacen invisibles a la atención sanitaria y, más que nada, transitan por los servicios de salud como cuidadoras de otros (OPS, 1993). La falta de reconocimiento y la omisión económica del trabajo doméstico de cuidados de la salud que realizan las mujeres tienen efectos en sus cuerpos, tanto como en la falta de apoyo y retribución social y económica.

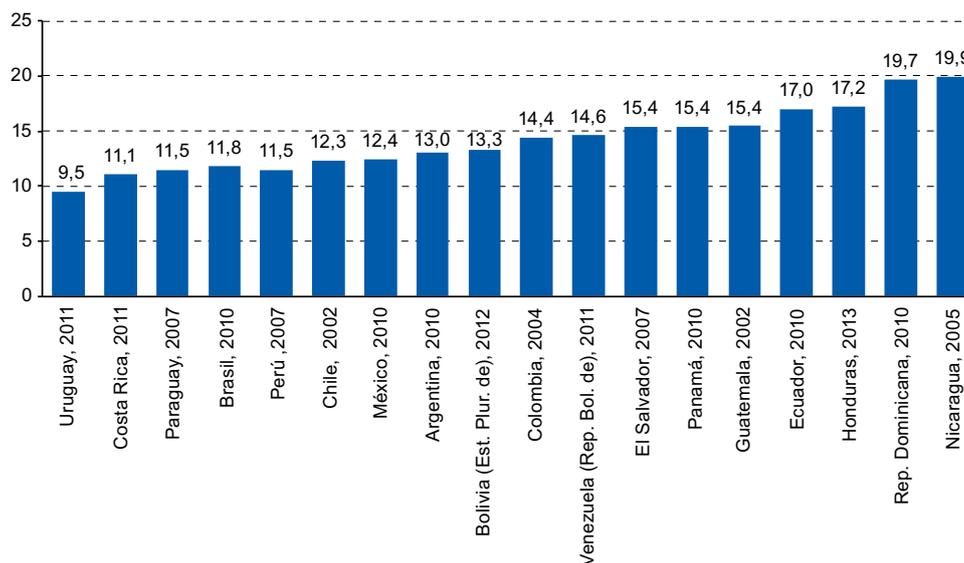
Los efectos diferenciadores del género en la salud de las personas se observan en la sobremortalidad masculina por accidentes y violencia; una mayor prevalencia de desnutrición entre las niñas que entre los niños; una mayor prevalencia de depresión entre las mujeres que entre los hombres, asociada a las desigualdades de género; los desórdenes alimenticios vinculados, mayoritariamente entre las jóvenes, a ideales de belleza física que imponen ideales culturales de peso e imagen corporal, con efectos nocivos en la salud adulta; la sobremortalidad femenina por cáncer durante la edad adulta; los efectos nocivos de la tecnología anticonceptiva y la reducida asignación de recursos para investigación sobre anticoncepción; la baja proporción de la esterilización masculina en comparación con la femenina; el abuso de las cesáreas e histerectomías, o los costos físicos y psicológicos de las mayores cargas de trabajo de las mujeres. Sumados a la incapacidad que muestra el sector salud para reconocer la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública y a la baja prioridad asignada a la investigación de enfermedades y tratamientos que afectan exclusiva o preferentemente a las mujeres, dichos factores son parte de un panorama que, si bien ha sido enfrentado como parte de las políticas de desarrollo (OPS, 1993), aún plantea enormes desafíos, en especial en el caso de aquellas mujeres menos nombradas y listadas como sujetos de derechos, que mantienen su invisibilidad estadística y analítica, y que hoy amplían el abanico para el campo de las políticas.

1. Las madres niñas: maternidad infantil y en la adolescencia

Uno de los obstáculos más importantes para la autonomía de las mujeres al inicio de su ciclo de vida es la maternidad en la adolescencia y, más aún, la maternidad infantil. América Latina sorprende a escala mundial por sus elevados índices de fecundidad de las adolescentes, que solo son superados por los de África. Asimismo, la fecundidad de las adolescentes es mucho más alta de lo que cabría esperar a la luz de los indicadores económicos y sociales de la región (como el nivel de pobreza y el índice de desarrollo humano) y de los cambios estructurales vinculados al descenso de la fecundidad global y de las adolescentes, como la urbanización, la masificación de la asistencia a la escuela y la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo (CEPAL, 2015c; Rodríguez, 2014a).

La tasa específica de fecundidad del grupo de entre 15 y 19 años de edad es mucho más alta de lo previsto en función de la fecundidad total (véase el gráfico III.1). Ahora bien, según las estimaciones y proyecciones oficiales de las Naciones Unidas (2015c) y el informe mundial de 2015 de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Naciones Unidas, 2015b), la tasa de fecundidad general disminuyó en la región entre 1990 y 2010, sobre todo en la última década. Sin embargo, esta tendencia no se refleja en la maternidad en la adolescencia.

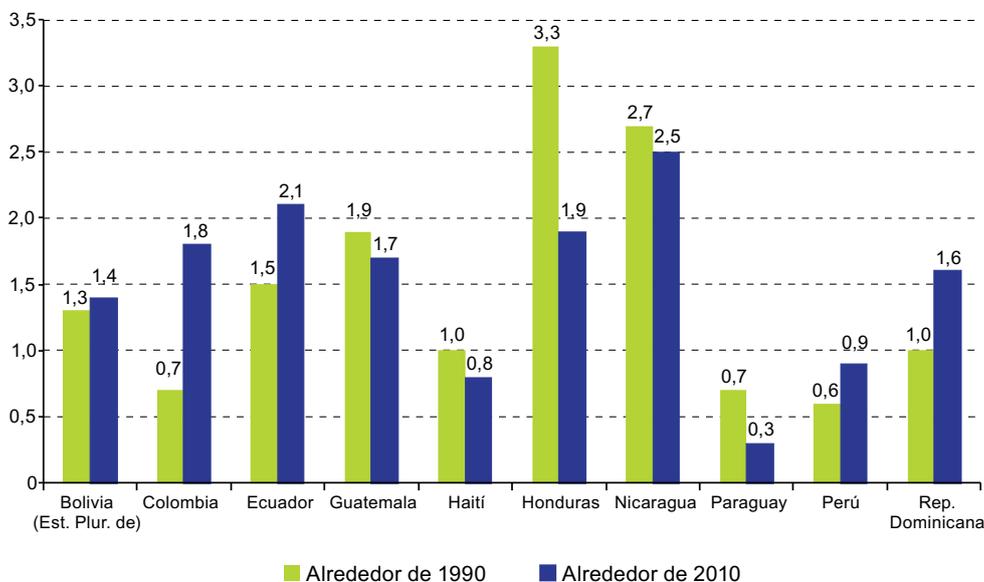
Gráfico III.1
América Latina (18 países): mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años de edad que son madres, alrededor de 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales de población.

La tasa de fecundidad llega a 76 hijos por cada 1.000 mujeres entre los 15 y los 19 años (CEPAL, 2015b), situación que refleja el déficit de la región en materia de políticas de salud sexual y reproductiva para esta población. La información disponible proveniente de la ronda de censos de 2010 indica que el 13% de las mujeres de entre 15 y 19 años habían sido madres (Céspedes y Robles, 2016). De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) de México, se produjo un incremento del 11,3% en solo cinco años (CONAPO, 2015, pág. 45), que está influido por el bajo uso de anticonceptivos (solamente el 54,8% de las adolescentes emplearon un método anticonceptivo en su primera relación sexual) (CONAPO, 2016) y por el aumento del porcentaje de la población adolescente que alguna vez ha sido sexualmente activa, que pasó del 15% en 2006 al 23% en 2012 en el tramo etario de 12 a 19 años (Instituto de Salud Pública de México, 2012). En el gráfico III.2 se muestran los porcentajes de adolescentes de entre 15 y 19 años que fueron madres antes de cumplir los 15 años, en diez países de la región, alrededor de 1990 y dos décadas después.

Gráfico III.2
América Latina y el Caribe (10 países): mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años de edad que fueron madres antes de cumplir los 15 años de edad, alrededor de 1990 y de 2010
(En porcentajes)



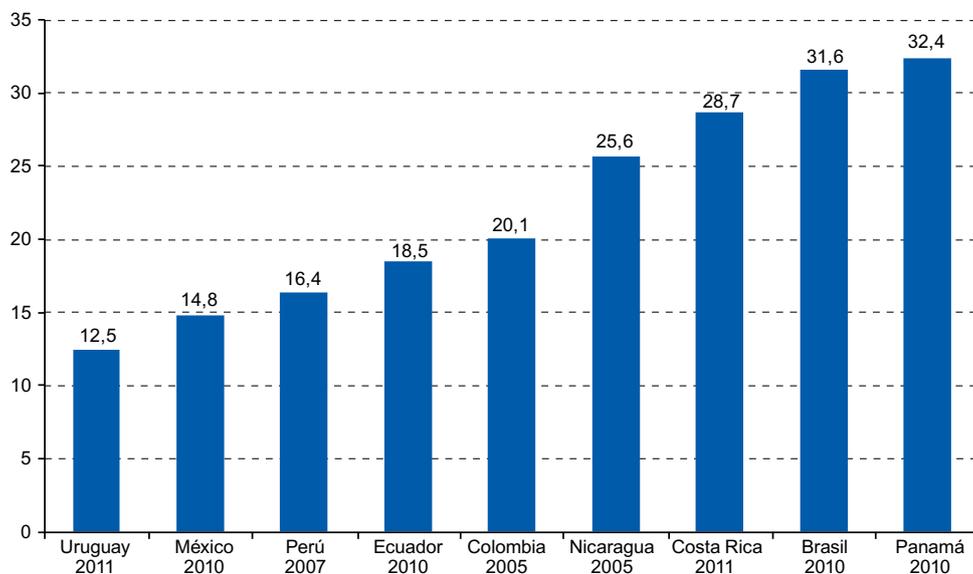
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos CEPALSTAT e informes nacionales de encuestas de demografía y salud y de salud reproductiva: Guatemala, dato de alrededor de 2010: cuadro 4.9, V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009; Honduras, dato de alrededor de 1990: cuadro 4.9, Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar 1996; Nicaragua, dato de alrededor de 2010: cuadro 4.7, Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud; Paraguay, dato de alrededor de 2010: cuadro 4.7, Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008; Ecuador, dato de alrededor de 2010: cuadro 6.6, Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Materna e Infantil 2004.

La maternidad infantil o en niñas menores de 15 años tiene profundas consecuencias para la salud de las niñas (UNICEF, 2014), su bienestar, su educación y su derecho de vivir su infancia y desarrollarse plenamente en todos los ámbitos de la vida. La invisibilización de la maternidad temprana, debido al estigma y el ocultamiento, ha ido de la mano con la falta de datos estadísticos. De acuerdo con la escasa información disponible, al año 2010 aproximadamente 60.000 niñas de entre 10 y 14 años habían sido madres en América Latina (Rodríguez, 2014a). Estos datos deben ser tratados con cautela, ya que pueden ocultar subdeclaración por parte de las familias encuestadas durante los ejercicios censales. Esto obliga a los Estados a generar respuestas para mejorar la medición referente a este grupo etario, dado que no está incluido en las encuestas estándares de demografía y de salud. Además, muchos censos lo excluyen de las preguntas sobre fecundidad. Hay que reiterar, en todo caso, que la preocupación por este fenómeno no deriva de las magnitudes, sino del hecho de que cada caso representa una condición de extrema vulnerabilidad, que se acentúa por el origen del embarazo, que suele ser el abuso y la violación, y por la pertenencia de las niñas a los grupos más desposeídos y excluidos de la sociedad. Por ende, más allá de las magnitudes y tendencias expuestas, la prevención de este fenómeno, así como la protección de las afectadas, es prioritaria por el enorme riesgo y la evidente conculcación de derechos que esta situación entraña.

Al analizar la maternidad en la adolescencia en nueve países de los que se tiene información, se observa que en cinco de ellos —Panamá, el Brasil, Costa Rica, Nicaragua y Colombia— la incidencia del embarazo entre las mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años que pertenecen a pueblos indígenas y habitan en zonas rurales supera el 20% (véase el gráfico III.3). En el Brasil y Panamá, una de cada tres mujeres de entre 15 y 19 años de este segmento eran madres alrededor de 2010 (Céspedes y Robles, 2016).

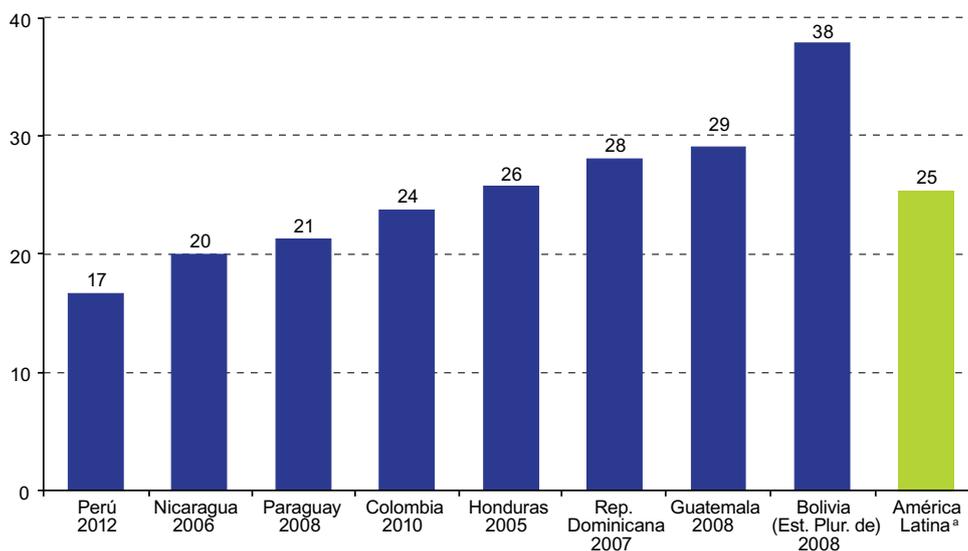
La desigualdad social, asociada a la desigualdad reproductiva, históricamente muy alta en la región, adquiere niveles relevantes en el caso de la reproducción en la adolescencia, en el que opera con mayor fuerza que entre las jóvenes y adultas, lo que podría explicarse por las barreras existentes en el acceso a anticoncepción (véase el gráfico III.4) o por las dificultades para enfrentar las relaciones de poder en la pareja y tomar decisiones para la anticoncepción.

Gráfico III.3
América Latina (9 países): mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años de edad pertenecientes a pueblos indígenas que son madres, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, Documentos de Proyecto (LC/W.558), Santiago, 2013, cuadro 13, página 85.

Gráfico III.4
América Latina (8 países): mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años de edad con necesidades insatisfechas de planificación familiar, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "STATcompiler: The DHS Program" [en línea] <http://www.statcompiler.com> [fecha de consulta: diciembre de 2015].

^a Promedio simple.

En el caso de la fecundidad de las adolescentes hay variables intermedias clave relacionadas con la iniciación y la actividad sexual durante la adolescencia⁹, el uso de anticonceptivos y el aborto. Está bien documentado que la iniciación y la actividad sexual en la adolescencia han aumentado en la región y se han independizado de la unión. También hay evidencia de que el uso de anticonceptivos entre las adolescentes se ha incrementado (Rodríguez, 2014b). No hay información confiable sobre aborto entre las adolescentes en la región, aunque sin duda existe y probablemente bajo condiciones precarias, debido a sus restricciones (Rodríguez, 2016).

Las políticas públicas deben priorizar la prevención del embarazo en la adolescencia, con un enfoque multidimensional. La variable fundamental para la acción pública en la región es el acceso a la anticoncepción de manera gratuita, oportuna e informada, de calidad y basada en principios de confidencialidad¹⁰, a lo que es necesario sumar la educación sexual integral, junto con una medida clave, que es desincentivar las uniones tempranas, frecuentes entre los pobres y los grupos excluidos, que siguen asociadas a la alta fecundidad de las adolescentes. Por ello, son pertinentes las iniciativas legales, educativas y formativas dirigidas a promover su postergación y a impedir las uniones impuestas. Este esfuerzo va en paralelo con el de garantizar el derecho a una educación pertinente y de calidad, así como la apertura y ampliación de espacios, oportunidades, proyectos y pasatiempos para los adolescentes.

Garantizar el acceso de las jóvenes a la planificación voluntaria del embarazo influye en que no abandonen el sistema educativo y, por ende, no se vea afectado su nivel de estudios y de ingresos a lo largo de sus vidas. Entre las mujeres jóvenes de entre 16 y 18 años que no asisten a centros educativos, la principal razón para ello son las responsabilidades del hogar o maternas (17%). La reducción de la escolaridad y las oportunidades laborales entre las madres jóvenes es una realidad más común en los hogares más pobres, que tiene entre sus consecuencias uno de los más reconocidos ciclos de reproducción intergeneracional de la pobreza. El análisis de las brechas educativas entre las adolescentes que son madres y las que no lo son muestra que la brecha de años de estudio va desde 2,7 años en Haití, 3 años en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y la República Dominicana, y 4 años en Honduras hasta 5,1 años en el Perú. Sin embargo, aún más significativo es el hecho de que esta brecha parece estar en aumento, debido a que en las generaciones de mujeres más jóvenes la escolaridad promedio es mayor (Rico y Trucco, 2014).

La existencia de barreras que dificultan compatibilizar el embarazo y la crianza con los estudios es un problema persistente entre las madres adolescentes. Aún son precarias en la región las respuestas de los sistemas educativos para romper con la discriminación que los jóvenes, mujeres y hombres, viven en situaciones de embarazo precoz. Entre las medidas de prevención de la paternidad y la maternidad en la adolescencia se requiere fortalecer los programas de educación sexual en los currículos ordinarios de los sistemas de educación pública que, junto con ser de calidad, deben ir acompañados de políticas de atención universal, oportuna, pertinente y de calidad de la salud sexual y reproductiva de los adolescentes (Rico y Trucco, 2014). El acceso a métodos anticonceptivos de uso masculino y femenino debe garantizarse a todos los adolescentes que decidan iniciar su vida sexual y prevenir un embarazo. Para ello, es necesario revisar el currículo oculto en relación con la sexualidad, los patrones culturales y los prejuicios que niegan el ejercicio de la sexualidad en la adolescencia o se oponen a él.

El primer paso que han dado la mayoría de los países de la región para proteger el derecho a la educación de las adolescentes embarazadas o madres ha sido crear leyes que neutralicen los mecanismos de exclusión y discriminación que existen en algunos establecimientos educacionales y definir normas para lograr la retención de las madres adolescentes en el sistema educativo, de manera que puedan seguir estudiando libres de violencia y discriminación (véase el cuadro III.1).

⁹ Esta variable intermedia se vincula directamente con la unión, aunque la importancia de esta última disminuye a medida que aumenta la actividad sexual sin unión. Pero incluso en este proceso, la formación de unión durante la adolescencia sigue estando asociada a la reproducción, por lo que el análisis debe considerar también el comportamiento de la unión.

¹⁰ Véase Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, medida prioritaria B, acuerdo 12.

Cuadro III.1
América Latina: tipo de legislación vigente relacionada con educación y embarazo, maternidad y paternidad en la adolescencia

País	Nombre de la norma	Año
Leyes dirigidas a neutralizar los mecanismos de exclusión escolar y las prácticas discriminatorias		
Argentina	Ley núm. 25.584	2002
Chile	Ley General de Educación núm. 20.370	2009
Ecuador	Constitución de la República	2008
	Ley núm. 100, Código de la Niñez y la Adolescencia	2003
Panamá	Ley núm. 29 que Garantiza la Salud y la Educación de la Adolescente Embarazada	2002
Paraguay	Ley núm. 4.084 de Protección a las Estudiantes en Estado de Gravidéz y Maternidad	2010
Perú	Ley núm. 29.600 que Fomenta la Reinserción Escolar por Embarazo	2012
República Dominicana	Ley núm. 136-06 o Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	2003
Uruguay	Ley General de Educación núm. 18.437	2008
Venezuela (República Bolivariana de)	Resolución núm. 1.762 del Ministerio de Educación y Deportes	1996
Leyes en que se establece la prohibición de imponer medidas disciplinarias correctivas en instituciones educativas		
Argentina	Ley núm. 25.273 sobre Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	2005
El Salvador	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia	2009
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente	1998
Leyes en que se instituyen regímenes de excepción o sistemas diferenciados flexibles que permiten, entre otras cosas, la inasistencia escolar justificada		
Argentina	Ley núm. 25.273 de Creación de un Sistema de Inasistencias Justificadas por Razones de Gravidéz	2000
Brasil	Ley núm. 6.202 que atribuye a la estudiante embarazada el régimen de ejercicios en el domicilio	1975
Honduras	Decreto núm. 34 o Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer	2000
Jamaica	Regulaciones sobre Educación	1980
Nicaragua	Reglamento de Educación Secundaria, Acuerdo N° 20-ALPPAS	1983
Panamá	Ley núm. 29 que Garantiza la Salud y la Educación de la Adolescente Embarazada	2002
Paraguay	Ley núm. 4.084 de Protección a las Estudiantes en Estado de Gravidéz y Maternidad	2010
Uruguay	Resolución núm. 1 del Acta N° 34 del Consejo de Educación Secundaria	1999
Leyes que promueven políticas y programas de apoyo a las adolescentes para que finalicen su ciclo educativo		
Colombia	Ley núm. 1.098, Código de la Infancia y la Adolescencia	2006
Costa Rica	Ley General de Protección a la Madre Adolescente núm. 7.735	1997
México	Ley General de Educación	1993
Panamá	Ley núm. 29 que Garantiza la Salud y la Educación de la Adolescente Embarazada	2002
Perú	Ley núm. 29.600 que Fomenta la Reinserción Escolar por Embarazo	2012

Fuente: María Nieves Rico y Daniela Trucco, "Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro," *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo de 2014.

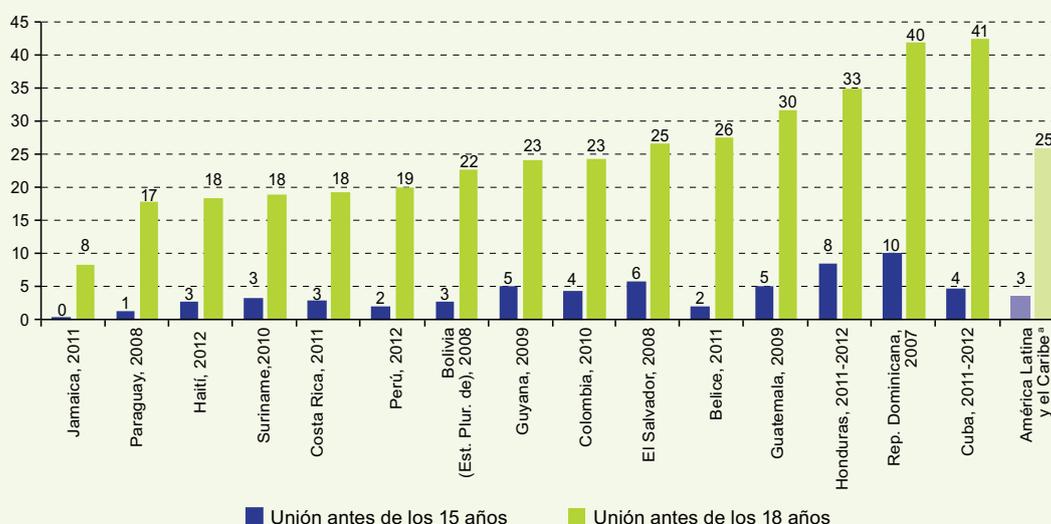
Entre los programas para prevenir el abandono escolar y apoyar a las madres adolescentes se encuentra el programa de reinserción escolar de padres adolescentes, iniciado en 2003 en San Vicente y las Granadinas como una iniciativa conjunta entre la División de Asuntos de Género del Ministerio de Movilización Nacional, Desarrollo Social, Familia, Género y Asuntos de la Juventud y el Ministerio de Educación. Mientras la estructura logística de las salas de clase quedaba a cargo del Ministerio, la División de Asuntos de Género garantizaba la capacitación y el apoyo moral y financiero a los padres y las madres adolescentes.

Recuadro III.1 El matrimonio precoz

Las uniones conyugales a temprana edad y el matrimonio infantil y precoz, en que uno o ambos cónyuges son menores de 18 años, son una realidad que en América Latina y el Caribe se vincula a múltiples barreras que obstaculizan el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y la autonomía de niñas, adolescentes y mujeres adultas. El matrimonio infantil y precoz está íntimamente vinculado a las desigualdades, normas y estereotipos de género, pero también a la invisibilidad de la violencia sexual presente en este tipo de arreglos de pareja.

Según datos de alrededor de 2010, el 3,4% de las adolescentes de entre 15 y 19 años de edad de un conjunto de 15 países de América Latina y el Caribe tuvieron su primera unión conyugal antes de los 15 años, al mismo tiempo que un 25% de las mujeres de entre 20 y 24 años la tuvieron antes de los 18 años. En el caso de la República Dominicana, un 40% de las adolescentes habían tenido una unión conyugal antes de los 18 años y un 10% antes de los 15 años (UNICEF, 2015). Las niñas y las adolescentes que viven en áreas rurales, provienen de hogares en situación de pobreza y pertenecen a pueblos indígenas son más vulnerables a este fenómeno.

América Latina y el Caribe (15 países): mujeres de entre 15 y 19 años de edad que tuvieron su primera unión conyugal antes de los 15 años y mujeres de entre 20 y 24 años de edad que tuvieron su primera unión antes de los 18 años, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Una aproximación a la situación de adolescentes y jóvenes en América Latina y el Caribe a partir de evidencia cuantitativa reciente*, Panamá, 2015.

^a Promedio simple de los datos considerados.

La ocurrencia del matrimonio infantil y precoz se asocia con una mayor incidencia de otros fenómenos, como el embarazo infantil y en la adolescencia, el ejercicio del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y la violencia contra las mujeres, que revelan la carencia de autonomía física de las jóvenes que se encuentran en esta situación, al mismo tiempo que explican y reproducen factores que potencian su dependencia económica desde la niñez y la adolescencia.

Al analizar la incidencia de la violencia en relación con la edad en que ocurrió la primera unión, se observa que en todos los países que cuentan con este dato las mujeres que tenían menos de 15 años al momento de su primera unión informaban haber sido víctimas de violencia en mayor medida que las que se habían unido a edades mayores. La diferencia con las mujeres que establecieron su primera unión a los 25 años o más es de 11 puntos porcentuales en Bolivia (Estado Plurinacional de), 16 puntos en Colombia y 15 puntos en Haití (OPS, 2014).

Fuente: Catalina Céspedes y Claudia Robles, "Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad", *serie Asuntos de Género*, N° 133 (LC/L.4173), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2016; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Análisis legislativo comparado sobre embarazo adolescente y matrimonio temprano*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2012; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Una aproximación a la situación de adolescentes y jóvenes en América Latina y el Caribe a partir de evidencia cuantitativa reciente*, Panamá, 2015; Gwendoline Peltier, "Violencia y salud sexual y reproductiva de las niñas y las adolescentes en América Latina: revisión de políticas", *Documento de Trabajo*, 2015, inédito; Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Washington, D.C., 2014.

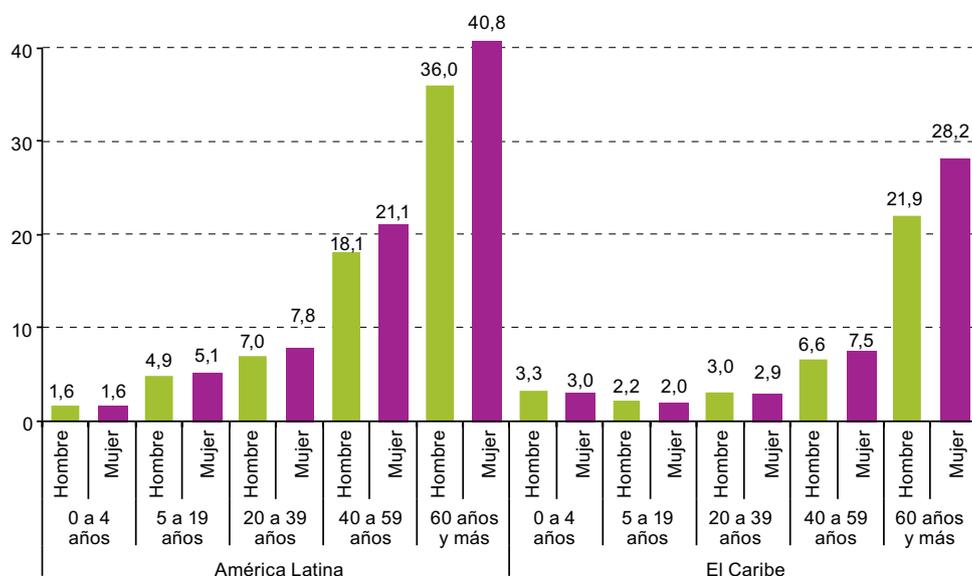
Pese a la gravedad del contexto reseñado, existe una dispar regulación sobre el matrimonio temprano en América Latina. Si bien en la gran mayoría de los países se establece que la edad mínima para tener capacidad de dar consentimiento libre y jurídicamente vinculante para contraer matrimonio es de 18 años, en varios países se establecen excepciones a la edad legal para contraer matrimonio, en el caso de que la niña esté embarazada (UNFPA, 2012). Frente a ello, se requiere emprender acciones decididas para erradicar el matrimonio en la infancia y el matrimonio forzoso, fortaleciendo las políticas y la protección de los derechos de los niños, especialmente de las niñas, en esa situación, así como promulgando y dando cumplimiento a las leyes vinculadas a la edad mínima para dar consentimiento y contraer matrimonio, como señala la meta 5.3 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, referente, entre otros aspectos, a "eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado" (Naciones Unidas, 2015a).

2. Inclusión y autonomía de las mujeres con discapacidad

La doble discriminación que enfrentan las mujeres con discapacidad se fundamenta en los estereotipos negativos sobre las mujeres que se combinan y potencian con aquellos sobre las personas con discapacidad; ello se traduce en que sean percibidas como enfermas, infantiles, dependientes, asexuadas o incompetentes. En consecuencia, son personas que ven limitadas sus posibilidades de participación plena en la sociedad, en comparación con las mujeres sin discapacidad y los hombres con discapacidad, lo que las sitúa en una posición de especial vulnerabilidad y exclusión.

En más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe, la tasa de prevalencia de la discapacidad es más alta entre las mujeres que entre los hombres (CEPAL, 2013b). Esta tendencia se amplía con la edad (véase el gráfico III.5): si bien la prevalencia de la discapacidad es pareja en el caso de los niños y las niñas de entre 0 y 4 años, la brecha entre hombres y mujeres a edades más avanzadas es marcada. Esta feminización de la discapacidad a edades mayores se debe a diversos factores. Por una parte, las mujeres gozan de una mayor esperanza de vida, lo que aumenta la posibilidad de que tengan una discapacidad generada por un accidente o una enfermedad crónica. Por otra, las mujeres viven estas etapas de su vida en un contexto de mayor vulnerabilidad económica y con menor acceso a mecanismos de protección social; ello potencia aún más el riesgo de que cualquier problema de salud se transforme en discapacidad debido a la falta de recursos para costear servicios de apoyo y las ayudas técnicas necesarias para aminorar el impacto de las limitaciones adquiridas con la edad.

Gráfico III.5
América Latina y el Caribe (35 países): prevalencia de la discapacidad, por sexo y edad,
promedios simples, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de censos nacionales y encuestas de hogares y discapacidad; para América Latina: Argentina (2010), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012), Brasil (2010), Chile (2002), Colombia (2010), Costa Rica (2011), Cuba (2012), Ecuador (2010), Guatemala (2005), Haití (2003), Honduras (2002), México (2012), Panamá (2010), Paraguay (2012), Perú (2012), República Dominicana (2013), Uruguay (2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011); para el Caribe: Antigua y Barbuda (2001), Aruba (2010), Bahamas (2010), Barbados (2010), Belice (2010), Bermudas (2010), Curaçao (2011), Granada (2001), Islas Caimán (2010), Islas Turcas y Caicos (2012), Islas Vírgenes Británicas (2001), Jamaica (2011), Montserrat (2011), San Vicente y las Granadinas (2001), Santa Lucía (2010), Suriname (2012) y Trinidad y Tabago (2011).

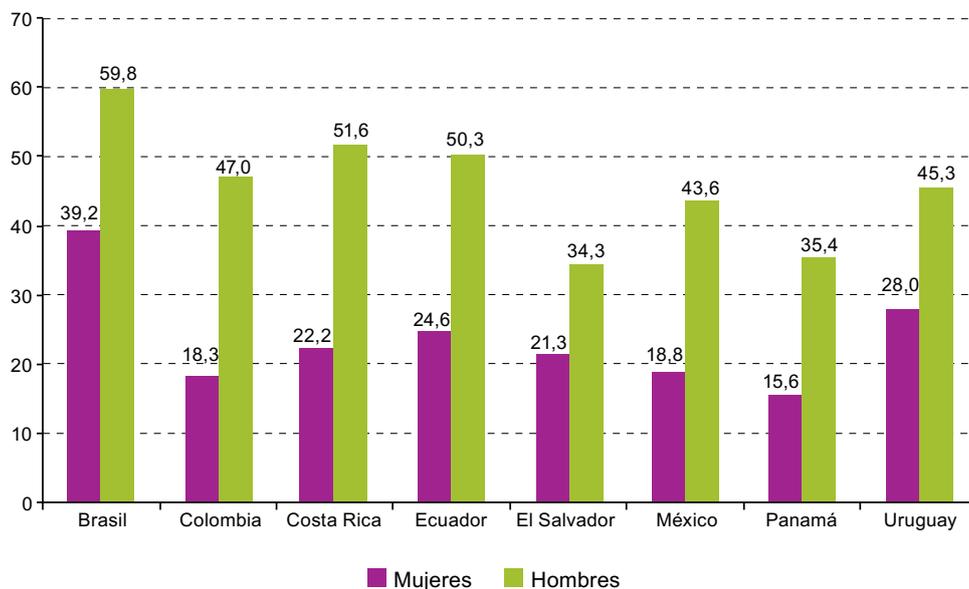
Si bien la prevalencia de la discapacidad es mayor entre las mujeres de edades avanzadas que entre las mujeres en otras etapas del ciclo de vida, no hay que olvidar las necesidades especiales de las niñas con discapacidad, para quienes una mejor inclusión e integración puede tener efectos perdurables en su situación socioeconómica y su calidad de vida en general. Los niveles de inclusión en los ámbitos educativos y laborales de las mujeres con discapacidad en la región son inferiores a los de los hombres en la misma situación y claramente inferiores a los de las mujeres sin discapacidad.

El acceso a la educación de las niñas con discapacidad se ve restringido no solo por su género y situación de discapacidad, sino también por el tipo de discapacidad que experimentan, la situación socioeconómica de sus familias, su condición étnico-racial y lugar de residencia, entre otros factores. Pese a la heterogeneidad de la población de niñas con discapacidad, ellas enfrentan una invisibilidad común, pues no son el foco ni de aquellos abocados a la equidad de género en la educación ni de los movimientos de promoción de la educación inclusiva. A lo anterior se suma la subvaloración de su potencial y las reducidas expectativas de sus familiares de que entren al mercado laboral o formen familias propias, que redundan en su tendencia a pensar que no se justifica invertir recursos, tiempo y energía para que asistan a la escuela. Esto es un grave atentado contra sus derechos, debido a que la educación no solo es la vía de entrada a una participación plena en la sociedad, desde un punto de vista productivo y cívico, sino que también constituye un espacio para adquirir habilidades sociales, un espacio de integración y una fuente de autoestima y, por ende, para el colectivo en su conjunto se constituye en un espacio de aprendizaje de la inclusión y el respeto de la diversidad.

Debido a la exclusión que enfrentan para acceder a la educación cuando son niñas y adolescentes, las mujeres con discapacidad tienen menores logros educativos que los hombres que se encuentran en igual situación. En todos los tipos de discapacidad analizados¹¹, hay más mujeres que hombres entre quienes solo completaron entre 0 y 3 años de estudio y también son ellas quienes terminan la educación terciaria en menor medida que los hombres. Esto es significativo, ya que concluir el ciclo secundario es el piso mínimo requerido en la mayoría de los países de la región para tener una menor probabilidad de vivir en condiciones de pobreza (CEPAL, 2010c). Los datos son reveladores en el sentido de mostrar la diferencia entre los logros educativos de las personas con discapacidad de distintos países, así como la heterogeneidad de los logros de personas con distintos tipos de discapacidad dentro del mismo país. Por ejemplo, en Panamá, mientras que el 24% de las mujeres con discapacidad visual completan la educación terciaria, tan solo logra un 4,7% de las mujeres con discapacidad para comunicarse y un 2,7% de aquellas con discapacidad cognitiva.

Un resultado directo de los bajos logros educativos de esta población es la aguda desventaja que tienen a la hora de ingresar al mercado laboral. En el gráfico III.6 se observa la desventaja en la participación laboral de las mujeres con discapacidad en comparación con la de los hombres con discapacidad, desventaja que por cierto también es mucho mayor que la de las mujeres sin discapacidad.

Gráfico III.6
América Latina (8 países): personas con discapacidad que son económicamente activas, según sexo, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los censos nacionales del Brasil (2010), Colombia (2005), Costa Rica (2011), el Ecuador (2010), El Salvador (2007), México (2010), Panamá (2010) y el Uruguay (2011).

¹¹ Deficiencias de la visión, de la audición, del habla, cognitiva, de las funciones mentales; dificultades o limitaciones para caminar, subir escaleras y moverse, y para proveerse autocuidado.

La distancia en la participación económica entre hombres con discapacidad y mujeres con discapacidad es notoria. En cinco de los ocho países de los cuales se dispone de información, la participación económica de los hombres con discapacidad duplica con creces la de las mujeres que se encuentran en la misma situación. Las reducidas oportunidades de participación laboral que tienen las mujeres con discapacidad se vinculan no solo con sus bajos logros educativos, sino también con las múltiples discriminaciones que enfrentan, lo que tiene claros efectos en su capacidad para generar ingresos propios y en su vulnerabilidad ante la pobreza.

Se requiere de acciones urgentes para promulgar políticas en favor de la inclusión, la autonomía y el empoderamiento de las mujeres y niñas con discapacidad y avanzar en garantizar sus derechos. En varios acuerdos internacionales ya se codifican los derechos de esta población. En el artículo 6 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas se menciona explícitamente la necesidad de adoptar medidas que aseguren la igualdad de condiciones y garanticen el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales a las mujeres con discapacidad. En el artículo 7 de la misma Convención se hace referencia a las necesidades de las niñas con discapacidad, que también son mencionadas en los artículos 2 y 23 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Finalmente, aunque en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer no se hace mención explícita de las mujeres con discapacidad, se incluyen provisiones generales sobre la no discriminación y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

La ratificación de estas convenciones en América Latina y el Caribe es amplia. No obstante, pese a la evolución de los marcos normativos referentes a los derechos humanos de las personas con discapacidad, y en particular de las mujeres en esa situación, las consecuencias de los efectos conjugados del género y la discapacidad no han recibido suficiente atención. Frente a la actual situación se requieren respuestas urgentes: para poder actuar de manera integral frente a las problemáticas cotidianas y la invisibilidad de las mujeres con discapacidad se necesitan políticas públicas que se implementen de forma combinada, para lograr un verdadero cambio¹². En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las personas con discapacidad son mencionadas explícitamente en algunas metas, pero se requieren acciones concretas para revertir la invisibilización de las mujeres con discapacidad y así avanzar hacia sociedades más inclusivas y justas.

La autonomía de las mujeres y, en general, de las personas con discapacidad no solo se vincula con el desempeño de las funciones relacionadas con la vida diaria, sino también con su independencia y libertad para tomar decisiones por sí solas, haciéndose cargo de sus consecuencias. Esto implica que las políticas en materia de la discapacidad tengan un enfoque de derechos humanos, de género y deliberativo, centrado en el propósito de potenciar al máximo las habilidades y destrezas de las personas con discapacidad, para que puedan decidir sobre sus proyectos de vida y vivir con libertad y dignidad, así como ejercer prácticas ciudadanas con visibilidad y voz, que les permitan ser sujetos de su propio destino.

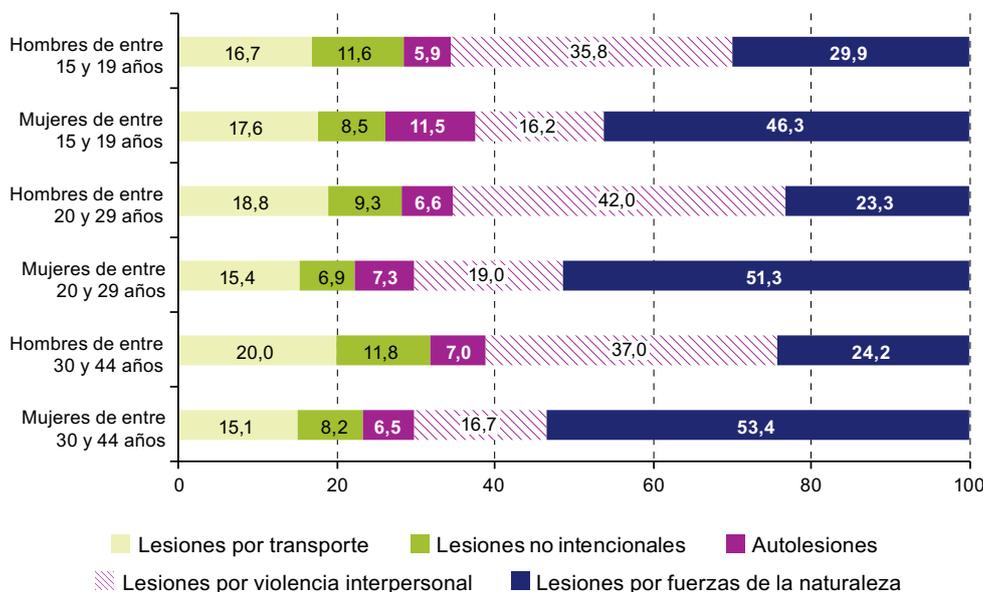
3. Las mujeres son más vulnerables a los eventos extremos

El cambio climático es un fenómeno global que tiene implicaciones para toda la agenda del desarrollo y sus efectos negativos pueden ser catastróficos, principalmente para las poblaciones más pobres y sin ingresos, en las cuales las mujeres están sobrerrepresentadas en la región. Al respecto, en el Consenso de Brasilia se reconoce que “pese a las medidas para prever, prevenir o reducir al mínimo sus causas y mitigar sus efectos adversos, el cambio climático y los desastres naturales pueden afectar en forma negativa el desarrollo productivo, el uso del tiempo por parte de las mujeres, particularmente en las áreas rurales, y su acceso al empleo” (CEPAL, 2010d). Esto es más cierto aún si se tiene en cuenta que sus principales consecuencias incidirán en la salud y la seguridad alimentaria de las personas, y se manifiestan con más fuerza en los países más pobres de la región y en los Estados insulares (CEPAL, 2016c).

Los riesgos y efectos para las mujeres se intensifican en eventos extremos, como inundaciones, huracanes y terremotos, entre otros, en los que ellas tienen mayores posibilidades de morir que los hombres (véase el gráfico III.7). Ya en la década pasada, en los análisis hechos por el Grupo Interagencial de Género del Sistema de las Naciones Unidas en México se remarcó que las mujeres y los niños y niñas tienen 14 veces más posibilidades de morir durante una emergencia o desastre que los hombres (2008).

¹² La recopilación y el análisis de datos confiables, precisos y periódicos sobre la población con discapacidad que puedan ser desagregados por edad y sexo también son imprescindibles en este sentido.

Gráfico III.7
América Latina y el Caribe (33 países): muertes por lesiones, según grupos etarios y sexo, 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation [en línea] <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare>.

En la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Brasilia, los Gobiernos acordaron “implementar sistemas de gestión de riesgos naturales y antrópicos con enfoque de género, étnico y racial, que permitan atender las causas y consecuencias de los desastres naturales y los impactos diferenciales de estos y del cambio climático en las mujeres, con particular énfasis en la recuperación de medios de vida sustentables, la administración de refugios y albergues, la salud sexual y reproductiva, la prevención de la violencia de género y la superación de las barreras que impiden a las mujeres una rápida inserción o reinserción en el empleo formal, debido a su papel en el proceso de reconstrucción económica y social”. Asimismo, acordaron “asegurar que en situaciones de desastres naturales o climáticos las mujeres no sean víctimas ni corran ningún riesgo de cualquier tipo de violencia y la ayuda humanitaria contemple las necesidades de las mujeres, evitando una doble victimización” (CEPAL, 2010d).

Un desafío que permanece es la plena inclusión de la dimensión de desarrollo económico en el debate sobre el cambio climático, especialmente en el caso de los pequeños Estados insulares de la región (CEPAL, 2016c), considerando que de acuerdo con la información disponible los peligros son mayores en el caso de las mujeres. El Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (CDEMA) ha reconocido la necesidad de incorporar la perspectiva de género en sus estrategias de gestión del riesgo de desastres. Con ese fin, la transversalización de enfoque de género se incorporó como uno de los ejes transversales de la Estrategia de Gestión Integral de Desastres de dicha entidad para el período 2007-2012. Después de diferentes consultas a sus organismos, incluido el Grupo de Trabajo sobre Género, se hizo evidente la necesidad de fortalecer la integración del enfoque de género en los planes nacionales y sectoriales para enfrentar desastres (CDEMA, 2014).

B. El derecho a una vida libre de violencia

América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo en que se han logrado más avances en el campo legal para erradicar la violencia contra las mujeres, aunque aún debe enfrentar grandes desafíos para responder integralmente a este flagelo. En los últimos 20 años, con el fuerte impulso que significó la aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), se han aprobado leyes y modificado códigos penales y civiles para la erradicación de la violencia de género, y se

han llevado a cabo acciones vinculadas al acompañamiento de las víctimas en el proceso judicial, en una etapa que ha representado una superación del abordaje inicial centrado en la violencia dentro de la familia. Desde 2007 algunos países han aprobado legislaciones de “segunda generación”, que suponen notables avances respecto de las anteriores, que amplían y toman en cuenta las distintas manifestaciones de la violencia (física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, obstétrica, simbólica y mediática, entre otras) y que contemplan la diversidad etaria, sexual y étnico-racial de las mujeres, así como la atención integral a las personas afectadas y la adopción de medidas de protección y acciones en caso de incumplimiento (CEPAL, 2015g).

Aunque se han realizado grandes esfuerzos para mejorar la cultura jurídica y de derechos de la población ante casos de violencia de género, aún falta avanzar en programas que permitan a las mujeres contar con mayor protección y faciliten su reinserción social y familiar. Para ello, es vital mejorar la información sobre las manifestaciones de la violencia contra las mujeres en los distintos ámbitos y modalidades, así como profundizar las campañas comunicacionales que contribuyan a un cambio cultural que se traduzca en sancionar cualquier expresión de violencia de género y en no justificarla bajo ninguna consideración.

Lo anterior es fundamental para generar cambios en la percepción y las actitudes hacia la violencia contra las mujeres a nivel social, cultural e institucional. De acuerdo con los resultados de la segunda medición del Estudio sobre Tolerancia Social e Institucional de las Violencias contra las Mujeres de Colombia¹³, aún uno de cada tres hombres percibe como legítimas las prácticas de control sobre la salud y la autonomía de las mujeres, especialmente respecto a las decisiones sobre el uso de preservativos; la misma proporción de hombres creen que “las mujeres que se meten con hombres violentos” no deben quejarse de que las golpeen, y no le darían relevancia a un episodio de violencia si el agresor es un extraño. En la otra vereda, los resultados indican que una de cada diez víctimas justifica en algún grado la violencia de la que fue objeto. Todas las respuestas a este tipo de encuestas muestran la existencia de un núcleo duro de resistencia al cambio, enraizado en dispositivos culturales, sociales e individuales que sustentan la violencia contra las mujeres: “lo que hace de la violencia una cara de la opresión es menos el conjunto de actos particulares en sí, a pesar de que estos son a menudo absolutamente horribles, que el contexto social que los rodea y que los hace posibles y hasta aceptables. Lo que hace de la violencia un fenómeno de injusticia social, y no solo una acción individual moralmente mala, es su carácter sistemático, su existencia en tanto práctica social” (Young, 2000, pág. 107).

La persistencia de la violencia contra las mujeres y de género muestra, sin lugar a dudas, que no es por decreto como se puede erradicar. El seguimiento del cumplimiento de acuerdos internacionales y leyes nacionales, así como el monitoreo de acciones y la producción de información dan cuenta de que esto no basta. Es necesario ampliar la mirada sobre la violencia contra las mujeres y articularla críticamente con las expresiones de la cultura del odio y el crimen que están presentes en la región y a nivel global, junto con intervenir sobre los distintos dispositivos educativos y comunicacionales que operan en la formación de las nuevas generaciones. Se requiere enfatizar lo dicho y escrito sobre “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer”, como se expresa en el artículo 8 de la Convención de Belém do Pará (OEA, 1994).

Es preciso ir más allá de las consideraciones anteriores y sumar el concepto de interseccionalidad al análisis de la violencia contra las mujeres, de manera de ensanchar la mirada y analizar la condición de las mujeres no como individuos fragmentados, sino como sujetos con distintas características que hacen referencia a su diversidad. En el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres, evidenciar la pluralidad y la diversidad de sujetos contenidos en la categoría “mujeres” hace posible evaluar y comprender las múltiples manifestaciones de las violencias producidas por las estructuras sociales patriarcales hacia las mujeres en su diversidad. En este sentido, al analizar la violencia contra las mujeres “y en particular los hechos que preceden o siguen al feminicidio, es necesario tener en cuenta que las violencias que afectan a las mujeres están determinadas, además de su condición sexual y de género, por las diferencias económicas, culturales, etarias, raciales, idiomáticas, de cosmogonía/religión y de fenotipo, etc., que estas experimentan a lo largo de su vida” (ACNUDH/ONU-Mujeres, 2014, pág. 43).

¹³ Véase el informe final en [en línea] <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Segunda-medicion-estudio-tolerancia-violencias-contra-mujeres.pdf>.

La diversidad de las mujeres, así como las variadas manifestaciones en que se expresa la violencia contra ellas obligan a avanzar en políticas públicas para su erradicación, más aún cuando a pesar de todas las estrategias que se desarrollan en los países, del trabajo de coordinación a niveles nacionales e internacionales y de la legitimidad social y jurídica que se ha ido logrando, siguen operando formas de turismo sexual y explotación sexual de niñas y niños, se siguen cometiendo feminicidios y persisten otras expresiones de violencia que no muestran signos de ceder ante el cúmulo de leyes y estrategias que son implementadas. A pesar de todas estas medidas, lo que vemos es un contrato jurídico que, inexorablemente, se deja infiltrar por el código de estatus de la moral, vulnerable a la tradición patriarcal sobre la que se asienta y con la que permanece en tensión (Segato, 2003), ya no solo como una distancia entre el objetivo y los resultados de la aplicación de la ley, sino como un conjunto de mecanismos simbólicos que operan a nivel de todas las instituciones, incluidas la familia y la comunidad.

1. Violencia en el espacio público

Son muchos los estudios que ya por más de dos décadas han venido evidenciando la relevancia de la violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico o familiar en la región. Para avanzar en el análisis de la violencia de género, en este apartado se aborda la violencia cometida en el ámbito público, sobre la base de la identificación y caracterización de una variedad de modalidades bajo las cuales se presenta la violencia y los ámbitos en que ocurre (Gherardi, 2012): el acoso sexual en el trabajo, la violencia o acoso sexual en la calle y en el transporte público, y la trata de personas. Además, se da cuenta de fenómenos de violencia que ocurren en el ámbito de instituciones del Estado, como es el caso de la violencia que sufren las mujeres privadas de libertad o la violencia obstétrica. Asimismo, se analizan expresiones de violencia contra las mujeres discapacitadas y las mujeres migrantes, y se abre la lectura a la violencia hacia la diversidad sexual, como la violencia basada en la homofobia y la transfobia que tiene lugar en la escuela.

El femicidio o feminicidio, como la expresión más radical de la violencia contra las mujeres, es un tipo de atentado a los derechos humanos que se comete en dos esferas: el feminicidio perpetrado en el ámbito de la pareja, sea en unión o no (feminicidio íntimo) y aquellos feminicidios que ocurren en la calle o en otros espacios públicos, que son cometidos en situaciones de conflicto o en situaciones de criminalidad.

a) El acoso sexual en el trabajo remunerado

En el ámbito de las relaciones laborales, la discriminación expresada en formas de abuso y acoso laboral que afectan a las mujeres asalariadas ha motivado que los países legislen al respecto, pero el mercado y las políticas no siempre consideran este factor como un elemento consustancial a la calidad del empleo. Aun cuando existen numerosas definiciones, tanto a nivel teórico como legal, el concepto de hostigamiento y acoso sexual laboral puede entenderse como una forma de violencia de género que afecta la dignidad de las mujeres, debido a que se trata de una conducta de naturaleza sexual no recíproca, que es ofensiva para quien la recibe y en que están presentes relaciones asimétricas de poder y violencia en espacios laborales.

La violencia sexual en el espacio laboral genera en quien la sufre problemas psicológicos, como depresión, falta de motivación, dificultades de concentración y baja autoestima, entre otros; problemas físicos, como problemas de sueño, jaquecas y dolores de estómago; otros problemas como estrés laboral, ausentismo y disminución de la productividad, además de degradar los ambientes de trabajo, convirtiéndolos en hostiles en términos individuales y colectivos.

En Chile, El Salvador y Venezuela (República Bolivariana de) existen normativas de carácter nacional respecto a las condiciones mínimas en que deben desempeñarse los empleados, en las que se sanciona explícitamente el acoso sexual en el ambiente de trabajo. En Colombia, Costa Rica y el Uruguay, este tipo de normativa toma la forma de leyes específicas de prevención de la violencia sexual en las relaciones laborales y, en el caso de los dos últimos países, también en las relaciones de docencia. En México, a su vez, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia cuenta con un capítulo en que se legisla específicamente sobre la violencia laboral y en la docencia, determinando que el hostigamiento sexual se produce en el ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral o escolar. El único país de la región en que se establecen sanciones al acoso laboral en el Código Penal es el Ecuador, que en la última reforma de esta

normativa agregó un artículo en el que se fija el castigo de las conductas que configuren acoso sexual en el ámbito del trabajo o de la docencia¹⁴.

Entre los países del Caribe, Haití y Santa Lucía tienen incorporado el acoso sexual en el ambiente laboral en sus Códigos Penales. Belice cuenta con una normativa específica sobre el acoso sexual, en la que se contempla el acoso en el ámbito laboral. En Guyana, se incluye el acoso sexual en la ley de prevención de la discriminación, en el capítulo referente a la discriminación en el ambiente laboral. Además, en las Islas Caimán se integra el acoso en el ámbito laboral en la normativa específica sobre igualdad de género.

b) El transporte y la calle son públicos, los cuerpos de las mujeres no

Proporcionar el acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos [...], prestando especial atención a las necesidades de [...] las mujeres [...] (Naciones Unidas, 2015a, Objetivo 11, meta 11.2)

En América Latina, caminar por la calle y utilizar el transporte público son experiencias que hombres y mujeres viven con distinto grado de libertad, y los desplazamientos son desiguales. Las mujeres sufren más amenazas, vinculadas al temor a la violación o al secuestro, que se suman a otras formas de violencia cotidiana expresadas en palabras, sonidos y frases que menoscaban, roces o contactos corporales y abuso físico que tienen efectos específicos negativos sobre el modo de vivir la seguridad en la calle, más allá de las fronteras del hogar.

La salida de las mujeres al ámbito público ha sido un avance en su autonomía. Sin embargo, ellas han tenido que aprender a desarrollar estrategias para poder desplazarse por la ciudad y apropiarse de ella, ya sea de noche o de día, preguntándose cómo vestirse y a dónde salir sin exponerse a riesgos demasiados altos, además de modificar sus rutinas diarias con más frecuencia que los hombres, cambiando los lugares por donde transitan y los horarios de sus actividades, rehuir ciertas calles o barrios y elegir un medio de transporte más seguro, evitar salir solas de noche y no caminar por determinados lugares por temor a sufrir algún tipo de agresión (Rainero, 2009). Más que de una interdicción del acceso al espacio público, se trata de una restricción del acceso y una fuerte limitación de las posibilidades de desarrollo individual y de la libertad de circulación, en la que —más allá del miedo a la violencia del robo o el asalto— está el temor a la violación o al secuestro. A ello se suma el hecho de que las mujeres están expuestas a una forma de violencia cotidiana que se expresa en silbidos, piropos, roces y abuso físico que tiene efectos específicos de género.

Este tipo de violencia sexual ha sido enfrentada por diversas organizaciones sociales en los países de América Latina, lo que ha permitido crear conciencia sobre una de las formas más minimizadas y naturalizadas de la violencia contra las mujeres, que afecta su derecho a la seguridad, limita la ocupación del espacio público y restringe el logro de su autonomía.

Las principales víctimas de acoso en el espacio público son las niñas y las mujeres más jóvenes. En Lima, 9 de cada 10 mujeres de entre 18 y 29 años han sido víctimas de acoso callejero (2013). En Bogotá (2014) y la Ciudad de México (2016), 6 de cada 10 mujeres han vivido alguna agresión sexual en el transporte público. En Chile, 5 de cada 10 mujeres de entre 20 y 29 años declaran haber vivido acoso sexual callejero (CEPAL, 2015h).

El Perú ha sido el primer país en promulgar, en marzo de 2015, una norma a este respecto, la Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en los Espacios Públicos, que tiene por objeto garantizar la dignidad, la libertad, el libre tránsito, el derecho a la integridad física y moral de niños, adolescentes y mujeres en lugares de uso público (Perú, Gobierno del, 2015).

En la Argentina y el Paraguay se encuentran en tramitación parlamentaria leyes para sancionar el acoso callejero y generar cambios culturales en relación con actos de connotación sexual verbales, captura de imágenes o videos, abordajes intimidantes y actos sin contacto físico como exhibicionismo, masturbación y persecución. En el caso de Chile, un proyecto similar fue aprobado en abril de 2016 por la Cámara de Diputados e ingresó al Senado, donde debe proseguir su tramitación. Con la iniciativa se busca sancionar con presidio menor en su grado mínimo a quienes cometan acoso sexual en lugares públicos o de acceso público.

En México, el gobierno de la Ciudad de México ha venido desarrollando desde 2007 el Programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México, compuesto por una serie de estrategias para prevenir,

¹⁴ Véase el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es>.

enfrentar, atender y sancionar la violencia sexual cometida contra las mujeres que viajan en el transporte público, al igual que la cometida en los espacios públicos aledaños. Articulando a un alto número de dependencias de Gobierno e instituciones ciudadanas, esta iniciativa ha tenido como objetivo realizar acciones institucionales coordinadas, desde un enfoque de género, entre los organismos encargados del transporte público y las instituciones responsables de la seguridad pública y de la procuración de justicia, para garantizar que las mujeres de esa ciudad viajen más seguras y libres de violencia.

Sin embargo, considerando el aumento de la afluencia de personas y el hecho de que las denuncias realizadas, según se estima sobre la base de los datos de 2015, solo corresponden a un 10% de los casos, el gobierno de la Ciudad de México, en conjunto con el Instituto de las Mujeres, ha iniciado un proceso de fortalecimiento del Programa, mediante el desarrollo de capacitación sobre los derechos de las mujeres y sobre los lineamientos de la iniciativa, dirigida a policías y operadores del transporte público. Además, el Programa cuenta con una plataforma web y una aplicación que permitirá acceder desde dispositivos móviles para hacer y recibir denuncias. Al mismo tiempo, se ha convocado al uso diferenciado de unidades de transporte público y el uso de vías exclusivas para las mujeres, resguardadas por un mayor número de policías, especialmente en las horas punta. A ello se suman campañas para generar conciencia sobre el respeto a la dignidad y los derechos de las mujeres, a las que se integra cada institución de transporte para entregar instrucciones tendientes a que las mujeres puedan pedir apoyo si se trasladan en ferrocarril metropolitano, bus, tren ligero, red de transporte de pasajeros, trolebuses o nuevas empresas de transporte (México, 2016).

Recuadro III.2

Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos

Para fortalecer una convivencia libre de violencia en las ciudades se requiere, como condición fundamental, la erradicación de la violencia contra las mujeres, su empoderamiento y la promoción de sus derechos como ciudadanas. En torno a estos propósitos, el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, coordinado por la Oficina Brasilia y Cono Sur del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) (actualmente ONU-Mujeres), financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) e implementado por la Red Mujer y Hábitat de América Latina, ha impulsado acciones —entre 2006 y 2012— en las ciudades de Bogotá, Rosario (Argentina) y Santiago. En 2008, se extendió el trabajo a ciudades de Guatemala y El Salvador.

En noviembre de 2010, ONU-Mujeres dio comienzo a la iniciativa mundial Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros, que tiene como objetivo prevenir y responder al acoso y otras

formas de violencia sexual en el espacio público. Ese mismo año, se inició en la ciudad de Quito el programa Ciudades Seguras para las Mujeres y las Niñas, que ha hecho aportes para la emisión de la Ordenanza Metropolitana 235, en que se establecen “las políticas hacia la erradicación de la violencia basada en género en el Distrito Metropolitano de Quito”, considerando lo que se afirma en la Convención de Belém do Pará, en el sentido de que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”.

En 2015, ONU-Mujeres empezó a implementar el programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en la Ciudad de México, que opera en alianza con actores clave para elaborar un programa integral y multisectorial sobre transporte público. En 2016 se sumó la ciudad de Torreón (Coahuila), con un diagnóstico sobre violencia y acoso sexual en espacios públicos.

Además de estas ciudades, la iniciativa global está siendo implementada en Cuenca (Ecuador), Medellín (Colombia) y Tegucigalpa.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).

c) Trata y tráfico de mujeres, rutas de esclavitud en el siglo XXI

El tráfico de mujeres se vincula desde sus orígenes a las guerras, la esclavitud, el uso de las mujeres como objetos sexuales y la reproducción de mano de obra esclava. En la actualidad no hay grandes diferencias, pero los destinos son más diversos: el mercado del matrimonio, la prostitución y el turismo sexual, la entretención de militares, el trabajo doméstico de baja remuneración y el tráfico de órganos, entre otros. La trata ha sido un fenómeno continuo en la historia como un crimen no neutral en términos de género, ya que afecta a las mujeres de manera específica y desproporcionada, no solamente porque entre ellas se registra el mayor porcentaje de víctimas, sino también porque las formas de explotación a las que son sometidas son más duras y están sujetas a la invasión y uso de sus cuerpos.

Las Naciones Unidas definen la trata de personas como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (Naciones Unidas, 2000b). La trata de personas abarca un número muy amplio de tipos delictivos y también incluye medios menos explícitos, como el abuso de una situación de vulnerabilidad de la víctima. Las sanciones se aplican a las distintas etapas de la trata: captación, transporte, acogida o recepción y explotación.

En América Latina y el Caribe, al igual que a nivel mundial, este es un delito de extrema gravedad por su impacto directo en la vida y la libertad de las personas. Presenta dos modalidades principales: el tráfico interno, en el que las mujeres son trasladadas de una zona a otra dentro de su propio país, y el tráfico externo, en el que son trasladadas a otro país. Este último está dirigido a cubrir una demanda más amplia en el mercado internacional y por ello está relacionado directamente con redes de los Estados Unidos, Europa y Asia, que tienen sus puntos de operación y reclutamiento en la región. En los últimos años, los países de América Latina han pasado de ser origen de la trata de personas o de formas de esclavitud moderna, a convertirse en lugar de tránsito y destino de las víctimas.

En el período comprendido entre 2007 y 2010, en 14 países del continente americano —incluidos los Estados Unidos, el Canadá y algunos países del Caribe— más de 6.000 personas denunciaron haber sido víctimas de este delito (un promedio anual de 1.500 personas). De estas, aproximadamente el 27% eran menores de edad y, en la mayoría de los casos, mujeres. Las estimaciones indican que por cada víctima de trata identificada existen, en promedio, 30 sin identificar (UNODC, 2012). Sobre la base del número de denuncias, esto significa que se puede estimar en 45.000 el número de víctimas anuales en América Latina. Esta cifra podría ser mucho mayor, de acuerdo con los cálculos que han realizado a nivel nacional algunas instituciones y organizaciones de la sociedad civil especializadas en este tema (PNUD, 2013a, pág. 79).

Aproximadamente la mitad de las víctimas de trata detectadas son mujeres adultas. Aunque esta proporción ha disminuido en los últimos años, dicha reducción ha sido contrarrestada en parte por el aumento del número de niñas identificadas como víctimas (UNODC, 2014, pág. 10). En el continente americano, según el desglose por sexo de las víctimas detectadas de trata con fines de trabajo forzoso en el período comprendido entre 2010 y 2012, el 68% son hombres y el 32% mujeres; según el desglose de las víctimas entre niños y adultos, el 31% son niños y el 69% adultos (UNODC, 2014, págs. 10-11).

En el ámbito internacional, la mayoría de los países de la región han aprobado la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), que la complementa.

Los progresos en materia de legislación sobre la trata y tráfico de personas en América Latina y el Caribe han sido relevantes, de manera que casi todos los países la tipifican. En algunos, se cuenta con planes nacionales para combatirla y en otros está incluida en las leyes de violencia contra las mujeres. Las normas son de generación reciente, mayoritariamente posteriores a 2010, y dan cuenta de la aplicación del Protocolo de Palermo (véase el cuadro III.2).

Los países han desarrollado algunas iniciativas subregionales, como la del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la institucionalidad y de la perspectiva de género en el MERCOSUR”, realiza diagnósticos del fenómeno de trata de personas y lleva adelante campañas de sensibilización. Otro proyecto destacado es el de “Prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres, trata y femicidio”, impulsado por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA).

Un ejemplo de una política pública con la que se busca responder a este fenómeno se puede observar en México, con la creación del Refugio Especializado de Atención Integral y Protección de Víctimas de Trata y Violencia Extrema de Género, coordinado por el Directorio Nacional de Centros de Atención a Víctimas de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. En este país, la Procuraduría General de la República cuenta con el Centro de Denuncia y Atención Ciudadana (CEDAC), que opera en diversas áreas. Además, se creó una Fiscalía Especial para la atención de la violencia contra las mujeres y la trata de personas, que recibe denuncias vinculadas a los delitos de su competencia y atiende de manera integral a las víctimas (CEPAL, 2015a).

Cuadro III.2
América Latina y el Caribe: legislación nacional sobre trata y tráfico de personas

País	Nombre de la norma	Año
Países que han legislado sobre la trata y tráfico de personas en sus Códigos Penales		
Argentina	Ley núm. 26.842	2012
Chile	Ley núm. 20.507	2011
Colombia	Ley núm. 985	2005
Granada	Capítulo 72A, artículos núm. 188-190 del Código Criminal	2012
Guatemala	Decreto núm. 09 que reglamenta la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	2009
Perú	Ley núm. 28.950	2007
Puerto Rico	Artículo núm. 160 del Código Penal	2012
Países que han legislado sobre la trata y tráfico de personas en leyes específicas		
Antigua y Barbuda	Ley sobre la Trata de Personas (Prevención)	2010
Barbados	Ley sobre el Crimen Transnacional Organizado (Prevención y Control), Parte III (Trata y Tráfico de Personas)	2011
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Decreto Supremo núm. 1.486 que reglamenta la Ley núm. 263, Ley Integral contra la Trata y el Tráfico de Personas	2013/2012
Brasil	Decreto núm. 7.901	2013
Brasil	Decreto núm. 6.347	2008
Costa Rica	Ley núm. 9.095	2012
Ecuador	Decreto núm. 1.981	2004
El Salvador	Decreto núm. 824 que reglamenta la Ley Especial Contra la Trata de Personas	2014
Guyana	Ley de Combate de la Trata de Personas	2005
Haití	Ley sobre la Lucha contra la Trata de Personas	2014
Honduras	Decreto núm. 59 que reglamenta la Ley contra la Trata de Personas	2012
Islas Caimán	Ley núm. 13 sobre la Trata de Personas (Prevención y Eliminación)	2007
Jamaica	Ley sobre la Prevención, Eliminación y Castigo de la Trata de Personas	2007 (reformada en 2013)
México	Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas	2012
Nicaragua	Ley núm. 896	2015
Panamá	Ley núm. 79	2011
Paraguay	Ley núm. 4.788	2012
República Dominicana	Ley núm. 137	2003
Uruguay	Artículos núm. 78 a 81 de la Ley núm. 18.250	2008
Venezuela (República Bolivariana de)	Artículos núm. 15, 55 y 56 de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	2007
	Artículos núm. 41 y 42 de la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo	2005

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es>.

2. Violencia en el ámbito institucional

a) Mujeres privadas de libertad, condenas cruzadas

Estudios sobre los centros penitenciarios y las personas privadas de libertad en los países de América Latina y el Caribe desde una perspectiva de género, así como estudios específicos sobre las cárceles de mujeres y sus condiciones de reclusión han visibilizado discriminaciones y desigualdades de género. A pesar de que existe una normativa internacional ampliamente aceptada, en que se reconocen necesidades y derechos específicos a las mujeres en situación de privación de libertad, las discriminaciones y desigualdades identificadas revelan una práctica penitenciaria que sigue operando sin tomarlos en consideración.

Las mujeres encarceladas sufren una triple condena, la privación de libertad propiamente tal, el castigo social y la exclusión económica, además de la estigmatización social y de género por no cumplir con su rol materno, más aún cuando hijos menores han nacido en la cárcel, viven en ella o son derivados a sistemas de cuidado público. La situación de estas mujeres demanda al sistema penitenciario atención especial de salud sexual y reproductiva, disposición de espacios y oportunidades para mantener el vínculo materno, atención específica para quienes han sido víctimas de violencia de género y sexual, y programas de rehabilitación y reinserción social que les abran oportunidades al final de la reclusión, superando sexismos y rompiendo el círculo de la desigualdad y subordinación de género de sus contextos de origen. En este sentido, es urgente superar la actual situación, en que “las cárceles de mujeres generalmente son pequeños edificios improvisados, equipados con menos instalaciones que las prisiones para varones y poco espacio para actividades educativas, culturales o recreativas o son viejas infraestructuras hacinadas” (Rodríguez, 2009).

A nivel internacional, la necesidad de resolver la situación de las mujeres delincuentes y las privadas de libertad ha sido enfatizada por las Naciones Unidas en varios contextos. Cabe destacar las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes, conocidas como Reglas de Bangkok, aprobadas en 2010.

Recuadro III.3 Las Reglas de Bangkok

Las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok) fueron aprobadas por la Asamblea General en virtud de la resolución 65/229, en diciembre de 2010. El texto contiene 70 reglas en las que se abordan de manera específica las problemáticas y necesidades de las mujeres en reclusión. En las reglas se señala que deben adoptarse medidas alternativas a la pena privativa de libertad, sobre todo en el caso de las madres, tomando en cuenta que

son las que normalmente se responsabilizan de sus hijos. Se hace hincapié en la necesidad de fomentar el mantenimiento de las relaciones familiares y de mantener a las mujeres en centros cercanos a su domicilio. Se proponen herramientas para ofrecer una atención integral a las mujeres en prisión, que tome en cuenta su historial y las circunstancias del delito, así como los problemas de salud mental que pueden derivarse de situaciones anteriores de abuso, exacerbados por la reclusión.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok)* (A/RES/65/229), Nueva York, 2011.

Cuando se analizan los delitos por los que las mujeres están en prisión, se encuentra que, en su mayoría, ellas han sido criminalizadas y privadas de libertad por delitos de menor gravedad relacionados con la producción, tráfico y expendio de drogas dentro de las organizaciones transnacionales dedicadas a estos delitos. Los delitos típicos por los que las mujeres son privadas de libertad son el tráfico internacional, en el que cumplen la función de transportistas de pequeñas cantidades (mulas), y el ingreso de drogas también en cantidades reducidas, frecuentemente en sus cavidades corporales, a los centros penitenciarios para consumo de sus parejas y tráfico en el interior de los centros.

En la región, el número de mujeres encarceladas por delitos relacionados con drogas se ha duplicado entre 2006 y 2011, pasando de 40.000 a 74.000 (IDPC, 2014, pág. 1). El 70% de las mujeres reclusas en el continente americano —muchas de ellas jefas de familia— se encuentran en la cárcel debido a delitos no violentos de microtráfico de drogas (CIM/OEA, 2014, pág. 27) (véase el cuadro III.3).

En cumplimiento de los compromisos internacionales sobre personas privadas de libertad, los Estados deben elaborar diagnósticos y catastros sobre la situación de las mujeres privadas de libertad desde una perspectiva de género y de derechos humanos, que den cuenta de las condiciones de vida cotidiana, los vínculos familiares y el cuidado de hijos y el mantenimiento de relaciones familiares; levantar catastros sobre la existencia de programas educativos y de reinserción laboral en las cárceles y sobre la presencia de personal penitenciario femenino, así como sobre las condiciones físicas de la reclusión. En estos estudios se debe además entregar información sobre la situación de acceso a la salud, en general, y a la salud reproductiva y mental, en particular, especialmente en los casos de mujeres embarazadas, lactantes y aquellas que tienen limitaciones físicas, ya sea por discapacidad o por ser personas de edad.

Los Estados deben implementar programas que contemplen las desigualdades de género entre hombres y mujeres, en lo referente a la provisión de alojamiento a las mujeres infractoras en lugares donde estén separadas de los hombres; el establecimiento de condiciones para que mantengan un vínculo constante con sus familias; la realización de la

supervisión y registro por personal femenino; la disposición de condiciones adecuadas para las mujeres embarazadas y en período de lactancia, así como la provisión de una atención especial para las mujeres que son jefas de hogar. En particular, se deben garantizar, desde un enfoque de derechos humanos, las condiciones mínimas para que los niños y niñas que habitan junto a sus madres en los centros penitenciarios tengan un desarrollo acorde a sus necesidades y vivan en entornos positivos. Asimismo, se deben establecer condiciones adecuadas para el egreso de las mujeres que han estado privadas de libertad y su reintegración a sus familias y comunidades, prestando especial atención a las posibles situaciones de violencia contra las mujeres en los casos de libertad provisional o vigilada. Para esto, deben existir programas consistentes dirigidos a las mujeres con el propósito de prevenir manifestaciones de violencia de género, especialmente cuando restablezcan relaciones con sus parejas.

Cuadro III.3
América Latina (8 países): mujeres encarceladas por delitos relacionados con drogas, como proporción de la población penal total de mujeres, último año con información disponible
(En porcentajes)

País	Año	Porcentaje de mujeres encarceladas, en relación con el total de personas encarceladas (hombres y mujeres)	Porcentaje de mujeres encarceladas por delitos relacionados con drogas, en relación con la población penal total de mujeres
Argentina	2012	-	65,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2013	13,0	48,0
Brasil	2011	6,6	53,9
Chile ^a	2012	12,2	68,8
Colombia	2012-2013	-	80,0
Costa Rica ^b	2012	-	65,0
Ecuador ^c	2008	-	80,0
México ^d	2012	-	80,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de la política en construcción* (OEA/Ser.L/II.6.13), Washington, D.C., 2014.

^a Corresponde al total de mujeres procesadas por delitos relacionados con drogas en prisión preventiva.

^b Corresponde a las mujeres encarceladas en el Centro Institucional El Buen Pastor.

^c Información censal de reclusas, porcentaje que corresponde a las condenadas o acusadas por delitos relacionados con drogas.

^d Información recopilada en ocho centros de reclusión.

b) La violencia obstétrica

Todas las mujeres tienen derecho a recibir el más alto nivel de cuidados en salud, que incluye el derecho a una atención digna y respetuosa en el embarazo y en el parto, y el derecho a no sufrir violencia ni discriminación (OMS, 2014)

Garantizar el acceso universal a una salud sexual y reproductiva segura, aceptable y de buena calidad, especialmente el acceso a los anticonceptivos y a la atención de la salud materna, es un requisito crucial para la reducción de la mortalidad materna.

El control de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres es un medio para mantener el poder y el control masculino y la subordinación de las mujeres¹⁵, y constituye una forma de discriminación que, cuando se lleva adelante con la intervención de los encargados de proveer la atención de salud (públicos o privados), puede implicar el ejercicio de violencia institucional contra las mujeres.

La violencia obstétrica, asociada al proceso natural del embarazo y del parto, imprime un mensaje poderoso de subordinación de las mujeres en razón de su maternidad. Esta subordinación ya no se da solo en el ámbito privado (en una relación de pareja violenta) y en el ámbito del empleo (por la discriminación horizontal y vertical, la brecha salarial y la mayor exposición al acoso sexual), sino que además puede ser impuesta por las instituciones y los operadores del sistema, con ocasión de la atención de salud. Sin embargo, la violencia obstétrica no solo se relaciona con la experiencia del parto: incluye otros aspectos vinculados con los derechos sexuales y reproductivos, como la anticoncepción, la planificación familiar, el aborto y la menopausia.

¹⁵ En ese sentido, véase el informe del Secretario General de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2006).

Su primer reconocimiento se produjo en la República Bolivariana de Venezuela con la aprobación de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Ley 38.668, sancionada en 2007). Se sumaron luego otras leyes de protección integral en las que se incluyó la violencia obstétrica entre las modalidades de violencia descritas. Este fue el caso de la Argentina, donde la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que se Desarrollen sus Relaciones Interpersonales (Ley 26.485 de 2009) también contempla de modo expreso este tipo de violencia.

En julio de 2012, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) publicó las *Orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y los programas destinados a reducir la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad* (ACNUDH, 2012b). En este documento, formulado desde un enfoque de justicia social (y no desde un enfoque médico), se establecen las bases para realizar un trabajo desde una perspectiva de derechos humanos encaminado a evitar la mortalidad materna y la violencia obstétrica.

El objetivo de estas orientaciones técnicas es que las mujeres o sus familias puedan empoderarse en el proceso de atención de su salud, a través de los encargados de proveer los servicios de salud y en todos los niveles, exigiendo al Estado respuestas por infracciones a los derechos humanos cometidas durante la atención obstétrica. Con ese propósito, no solo se debe poder recurrir a denuncias en el ámbito penal para la sanción de los hechos que pudieran constituir delitos, sino además perseguir medidas administrativas (tanto sancionatorias como tendientes a lograr la reforma de procedimientos de atención), que eventualmente también puedan traducirse en indemnizaciones económicas.

No fue sino hasta 2014 cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) difundió la declaración *Prevención y erradicación de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud*. En dicha declaración se reconoce que cuando las mujeres sufren un trato irrespetuoso y ofensivo durante el parto no solo se violan sus derechos humanos sino que, además, se amenazan sus derechos a la vida, la salud y la integridad física, menoscabando su derecho a la no discriminación. La situación “reclama un accionar más enérgico, diálogo, investigación y apoyo en relación con este importante problema de salud pública y derechos humanos” (OMS, 2014).

El marco jurídico y normativo en esta materia ha avanzado en un número importante de países de la región (véase el cuadro III.4). En algunos casos, se trata de disposiciones contenidas en las leyes de protección integral contra todas las formas de violencia (Argentina, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)), mientras que en otros países se trata de regulaciones incluidas en otros cuerpos normativos. En estos casos, en ocasiones son normas de menor jerarquía, pero igualmente relevantes en la regulación de los aspectos vinculados con las prestaciones a cargo de los equipos de salud; por ejemplo, en Costa Rica se aborda el tema a través de una directiva contenida en una guía de atención para el Seguro Social.

Cuadro III.4
América Latina: regulación en relación con la violencia obstétrica en las normativas nacionales

País	Nombre de la norma	Año
Países que legislan sobre la violencia obstétrica en sus leyes de protección integral a las mujeres		
Argentina	Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales	2009
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia	2013
Panamá	Ley núm. 82, que Tipifica el Femicidio y la Violencia contra la Mujer	2013
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	2007 (reformada en 2014)
Países que establecen normas sobre la violencia obstétrica en legislaciones específicas, protocolos o guías de atención a la salud		
Argentina	Ley Nacional núm. 25.929 de Derechos de Padres e Hijos durante el Proceso de Nacimiento	2004
Brasil	Ley núm. 11.108 sobre acompañamiento durante el parto Resolución 36 de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	2005 2008
Colombia	Guía de Práctica Clínica del Ministerio de Salud y Protección Social	2013
Costa Rica	Guía de Atención Integral a las Mujeres, Niños y Niñas en el Período Prenatal, Parto y Posparto Ley General de Salud, art. 12	2009 1974
Ecuador	Ley Orgánica de Salud	2006
México	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993, Atención de la Mujer durante el Embarazo, Parto y Puerperio y del Recién Nacido	2007 1993
Puerto Rico	Ley de Acompañamiento durante el Trabajo de Parto, Nacimiento y Post-Parto	2006
Uruguay	Ley núm. 18.426, Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva	2008

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es>.

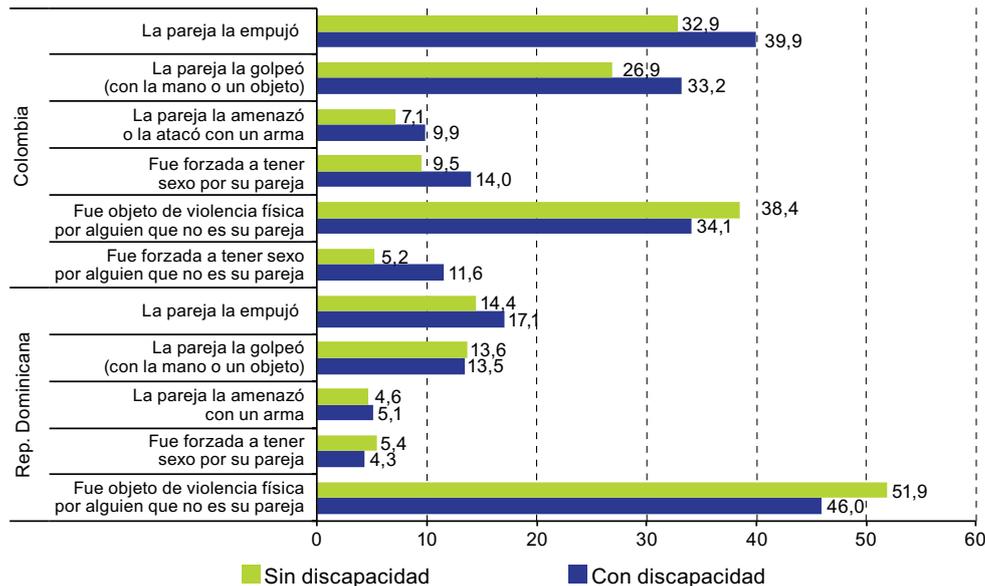
3. Múltiples manifestaciones de discriminación contra las mujeres

a) La violencia sexual contra las mujeres discapacitadas

El aislamiento y la asimetría de poder, en la que se incluye el alto nivel de dependencia económica y en otras dimensiones, entre la mujer con discapacidad y su pareja, sus familiares o su cuidadora la hacen especialmente vulnerable a la violencia y limitan sus posibilidades de escapar de situaciones de abuso. Pero, a su vez, la violencia doméstica puede ser una causa de discapacidad física o mental para las mujeres. Si bien se carece de datos acerca de este fenómeno, en el Perú la Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad de 2012 indica que de 16.662 casos de discapacidad, más de 10.800 corresponden a mujeres que quedaron en situación de discapacidad a causa de la violencia doméstica. Aunque la información es escasa, existe evidencia de que las mujeres con discapacidad tienen mayor probabilidad de ser víctimas de violencia, cualquiera sea su manifestación (directa, en la forma de abuso físico, emocional o sexual, o bien pasiva, en la forma de abandono)¹⁶. Según datos de 2012, las mujeres con discapacidad tienen el doble de riesgo de ser víctimas de violencia doméstica y otras manifestaciones de violencia sexual y de género que las mujeres sin discapacidad; experimentan esta violencia por períodos más largos de tiempo y sufren lesiones más graves como resultado de ella (Ortoleva y Lewis, 2012).

En el contexto regional, los resultados de dos Encuestas de Demografía y Salud (DHS) en que se indagó sobre la situación de discapacidad y la experiencia de violencia arrojan luz sobre este fenómeno (véase el gráfico III.8). En el caso de Colombia, las mujeres con discapacidad están más expuestas a ser víctimas de diversos tipos de violencia perpetrada por su pareja —empujones, golpes, violencia en que está involucrada un arma y sexo forzado— que las mujeres sin discapacidad. En la República Dominicana, las mujeres con discapacidad sufren empujones por parte de su pareja en mayor medida que las mujeres sin discapacidad.

Gráfico III.8
Colombia y República Dominicana: mujeres de entre 15 y 49 años de edad que reportan violencia, según situación de discapacidad, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) de Colombia (2010) y la República Dominicana (2013).

¹⁶ La manifestación quizás más extrema de la violencia de género hacia mujeres con discapacidad es la esterilización forzada, que representa un grave atentado no solo contra sus derechos en materia de salud sexual y reproductiva, sino también contra su dignidad, libertad y autonomía (CEREMI, 2013).

La propia discapacidad, dependiendo de su tipo y profundidad, puede impedir que la mujer se defienda, huya o comunique lo que ha sucedido. Además, la invisibilidad de estas mujeres en los programas de prevención es recurrente, lo que tiene como consecuencia que en concreto se les niegan las herramientas necesarias para reconocer y enfrentar situaciones de violencia. Por ejemplo, las niñas y jóvenes con alguna discapacidad han quedado excluidas casi por completo de los programas de salud sexual y reproductiva a causa de la percepción errónea de que son sexualmente inactivas (UNICEF, 2013). Otro elemento que se debe considerar es que pueden desconocer los mecanismos de denuncia existentes ya que los servicios e información sobre violencia de género no siempre son accesibles para la población con discapacidad. Incluso si logran hacer una denuncia, dados los estereotipos ya mencionados, su testimonio puede ser desconsiderado por las autoridades, miembros de la comunidad o familiares (Wehmeyer y Rousso, 2006).

Mientras las mujeres con alguna discapacidad sufran discriminación como consecuencia del rechazo a las diferencias, el prejuicio o la ignorancia, o debido a la pobreza, el aislamiento social y la falta de servicios y apoyo, no podrán ejercer sus derechos y vivir plenamente. Las consecuencias no se limitan únicamente al negativo impacto social y económico para las afectadas y sus familias, sino que, además, el no brindarles los medios para que realicen su potencial creativo y productivo representa altos costos y pérdidas para el conjunto de la sociedad.

b) La violencia y las mujeres que migran

Huir es en sí mismo una dura prueba y para la mayoría de las mujeres el viaje hacia la seguridad es un viaje por el infierno
(ACNUR, 2015, pág. 2)

La intensificación de la violencia en todas sus formas suele redundar en una migración en condiciones de mayor vulnerabilidad, ya sea durante los trayectos, la inserción o la misma deportación. En América Latina y el Caribe, la asociación entre migración y violencia se ha exacerbado en la última década y es notorio el ejemplo de las personas migrantes centroamericanas y su padecer en sus desplazamientos por los países que conforman el llamado Triángulo del Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y México. Si la existencia de la trata de personas, el tráfico de migrantes, la búsqueda de refugio y las rutas irregulares conformaron los llamados flujos mixtos¹⁷, a los que luego se sumó la niñez migrante no acompañada, hoy la realidad agrega una faceta tanto o más preocupante (ACNUR, 2015). Es el caso de las mujeres migrantes centroamericanas, cuya situación ha devenido en una crisis humanitaria, producto de una escalada de violencia contra ellas y una aguda desprotección no exenta de una paradoja alarmante: en sus desplazamientos se conjuga el anhelo de una vida mejor, basado en la esperanza de encontrar nuevas oportunidades, con la apremiante búsqueda de sus parejas, hijos, padres, hermanas y hermanos, familiares en general, desaparecidos en sus rutas migratorias. En ese esfuerzo, muchas migrantes han venido enfrentando extorsiones, secuestros, homicidios, desapariciones, asaltos y violaciones, en gran medida ocasionados por el crimen organizado, que han configurado una alarmante vulneración de derechos.

En agosto de 2015, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) realizó entrevistas a 160 mujeres que habían llegado a los Estados Unidos desde octubre de 2013: se trataba de 63 mujeres de El Salvador, 30 de Guatemala, 30 de Honduras y 37 de México. Cada mujer había sido evaluada por el Gobierno de los Estados Unidos y había recibido asilo o bien se había determinado que sentía un temor creíble de ser objeto de persecución si regresaba a su país de origen. De acuerdo con los hallazgos del estudio, el 85% de las mujeres entrevistadas describieron su vida en barrios controlados por grupos criminales armados; el 100% de las mujeres entrevistadas que habían denunciado ataques, acoso sexual, violaciones o amenazas a la policía dijeron que habían recibido protección ineficaz o que no habían recibido ninguna protección de la policía o de otras autoridades; el 64% de las mujeres entrevistadas describieron haber sido objeto de amenazas directas y ataques por parte de miembros de grupos criminales armados como una de las razones principales de su huida; el 10% de las mujeres entrevistadas dijeron que la policía u otras autoridades eran la fuente directa de los daños que habían sufrido en su país de origen, y el 58% de las mujeres de los países del Triángulo del Norte de Centroamérica entrevistadas dieron testimonios de asalto y abuso sexual (ACNUR, 2015).

¹⁷ La Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2009) define los flujos mixtos como movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes.

Puede reconocerse que en la base de los riesgos que enfrentan las migrantes están las construcciones sociales mediante las cuales se supone que las mujeres son subordinadas y dependientes, fundamentalmente de hombres, y que, por tanto, pueden ser objeto de abuso, maltrato y agresión, ya sea para satisfacer directamente a los agresores o para que ellos, como resultado de tales agresiones, obtengan algún beneficio de otros o maltraten a otros, como sucede en el caso de las agresiones que las mujeres migrantes sufren en los lugares de llegada o en el camino hacia tales lugares (Rojas, 2016).

Las poblaciones migrantes son apenas una muestra del conjunto de personas afectadas por la operación del crimen organizado, si bien, junto con los menores no acompañados, las mujeres migrantes enfrentan las mayores adversidades. Esto puede entenderse si se considera la falta de protección nacional e internacional que sufren, puesto que, además del obligado abandono de sus hogares debido a la violencia que enfrentan, se ven impulsadas a la migración irregular y a seguir las rutas de quienes buscan oportunidades económicas en detrimento de un legítima solicitud de refugio, encarando enormes adversidades que terminarán reproduciéndose con la deportación (CIDEHUM, 2012).

Si bien los datos son incompletos, las recopilaciones testimoniales son contundentes. En ellas se detecta que existe una constante en la escalada de violencia contra las mujeres y las niñas que comienza en el origen: varias mujeres del Triángulo del Norte de Centroamérica mencionaron que habían tomado anticonceptivos antes de viajar, con el fin de reducir la posibilidad de quedar embarazadas en caso de ser violadas durante la huida. Según se afirma en el estudio del ACNUR, “a pesar de las precauciones, varias mujeres informaron que los coyotes habían abusado de ellas física o sexualmente durante el trayecto” (2015, pág. 6).

c) La violencia contra las mujeres de la diversidad sexual

Una de las limitaciones de la investigación en materia de violencia contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, transexuales, intersexuales e intergénero (LGBTTI) es la falta de estadísticas e informes oficiales sobre el tema. En un contexto en que el análisis de la violencia de género y la discriminación que sufren las mujeres es un terreno de lucha por los derechos, la identidad de género se abre como concepto a personas que viven en un cruce de identidades: transgénero, transexuales e intersexuales. Por lo tanto, en el enfrentamiento de la violencia de género se deben abordar las distintas dimensiones de discriminación y violencia que viven estas personas, sobre todo cuando, según distintas fuentes, se han producido aumentos de la violencia contra ellas en diferentes ámbitos.

En los países en los que existe una norma que permite denunciar las agresiones homofóbicas o transfóbicas, las instituciones del Estado encargadas de la seguridad pública no siempre cuentan con personal sensibilizado y capacitado, por lo que se produce un subregistro de estos casos de violencia y se generan respuestas que en algunas ocasiones constituyen formas de discriminación y victimización secundaria. La violencia y la discriminación se expresan en todas las entidades públicas y privadas; por ejemplo, en el sistema educativo, el tipo de violencia es física y psicológica, y la víctima se encuentra sin la posibilidad de recurrir a personal con conocimientos que pueda apoyarla, lo que provoca muchas veces el abandono escolar temprano.

Estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil ayudan a identificar y cuantificar la violencia que sufren los diferentes grupos que componen la comunidad de personas LGBTTI. En una encuesta realizada en 2012 en la Ciudad de México, se observó que las lesbianas eran el grupo que más reportó haber sufrido exclusión y maltrato por parte de sus familiares (CLAM, 2012, pág. 55). Otra encuesta, realizada en Córdoba (Argentina), mostró que las lesbianas habían vivido experiencias de discriminación sobre todo en los ámbitos escolar, vecinal, religioso y familiar (Iosa y otros, 2012, pág. 48). Los datos de esta encuesta también revelan que las mujeres lesbianas y las personas bisexuales serían más afectadas por la violencia sexual que los hombres gais, lo que revelaría “un fenómeno más típico de la violencia de género” (Iosa y otros, 2012, pág. 54).

Como se señala en un documento del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), “la discriminación asociada a la identidad de género también pone en riesgo la vida y la seguridad de las personas trans, en tanto son víctimas de violencia y delitos de odio físicos y sexuales. Cerca del 80% de los asesinatos de personas trans denunciados a nivel mundial tuvieron lugar en América Latina. Los ejecutores de estos asesinatos tienden a no ser enjuiciados. La impunidad con que se han permitido las vulneraciones de los derechos de activistas y otras mujeres trans no se debe exclusivamente a la impunidad general presente en varios países de América Latina, sino que está motivada en gran medida por la transfobia” (ONUSIDA/CIM-OEA, 2015, pág. 25).

El 30 de junio de 2016, en una respuesta global a este fenómeno, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó la resolución 32/2 *Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género*, presentada por la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Uruguay, lo que se tradujo en el nombramiento de una persona experta independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. Esta resolución está basada en dos resoluciones anteriores, aprobadas por el Consejo en 2011 y 2014.

En la región, las leyes antidiscriminación han emergido tras situaciones de violencia específica o generalizada hacia el colectivo de personas LGBTTI. Uno de los casos de mayor difusión mediática en Chile fue el asesinato, tras tortura, del joven Daniel Zamudio, ocurrido en Santiago, en 2012. Fue un crimen basado en la homofobia que provocó una concientización política que redundó en la aprobación ese mismo año de la Ley núm. 20.609, que establece medidas contra la discriminación, comúnmente denominada Ley Zamudio. Su objetivo fundamental es instaurar un mecanismo judicial que permita restablecer eficazmente el imperio del derecho cuando se cometa un acto de discriminación arbitraria, en particular cuando se funde en motivos como, entre otros, el sexo, la orientación sexual o la identidad de género.

Las personas transgénero a menudo se enfrentan a la violencia, el desempleo y la pobreza, debido a la ignorancia y el prejuicio. Este tipo de estigma y discriminación expone a las mujeres transgénero a un mayor riesgo de infección por el VIH (ONUSIDA, 2016). En nueve países de la región se han logrado progresos en materia de las leyes de identidad de género, que norman el cambio de sexo y nombre de las personas transexuales y definen un marco legal para destinar recursos del sector salud para el cambio de sexo. El Estado Plurinacional de Bolivia promulgó una Ley de Identidad de Género (Ley 807/2016), que está a la vanguardia en la legislación de la región. También la Argentina (2012), México (2015) y el Uruguay (2009) cuentan con leyes de identidad de género que garantizan el reconocimiento formal de la identidad de las personas transexuales. Asimismo, el Brasil (2010), Colombia (2015), Cuba (2008), el Ecuador (2016) y Panamá (2006) han aprobado normativas menos integrales, pero que aún así incluyen el derecho a la cirugía de reasignación de sexo financiada por el Estado y el cambio del nombre y el sexo en el registro civil.

Recuadro III.4

Homofobia y transfobia en la escuela

La violencia homofóbica y transfóbica trasladada al ámbito educativo se refiere al acoso, agresión y hostigamiento de carácter homofóbico y transfóbico entre pares. No solo incide sobre los educandos que son lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, transexuales, intersexuales o intergénero (LGBTTI). De manera amplia, afecta a toda la comunidad educativa, desde las víctimas hasta los agresores, haciendo del espacio escolar un entorno inseguro, perjudicando el desempeño académico y menoscabando los derechos humanos y las relaciones entre pares.

En América Latina, a pesar de los esfuerzos que se realizan para ampliar el acceso de niños, niñas y jóvenes a una educación pertinente y de calidad, en centros educativos que sean espacios propicios para la convivencia, la violencia homofóbica y transfóbica constituye un patrón de comportamiento fuertemente arraigado. Además, si bien en la Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, el Perú y el Uruguay se han establecido políticas claras e integrales sobre convivencia escolar y violencia en el sistema educativo, resulta preocupante que en casi todos los casos (Chile, Colombia, El Salvador y Perú) no se haga mención en dichas políticas a la violencia sexual, la homofobia o la transfobia.

En la Argentina existe un apartado específico sobre discriminación y hostigamiento por orientación sexual e

identidad de género en la *Guía federal de orientaciones para la intervención educativa en situaciones complejas relacionadas con la vida escolar*. En el Uruguay, la Ley General de Educación de 2014 hace referencia específica a la no discriminación por orientación sexual, y existe una política educativa integral para la lucha contra la violencia y la discriminación homofóbica y transfóbica, inserta dentro del Programa Nacional de Educación Sexual, que es extensivo a todo el sistema educativo.

Las reformas curriculares y el mejoramiento de la calidad educativa deben contemplar recomendaciones específicas para enfrentar la violencia homofóbica y transfóbica, desde una perspectiva de derechos humanos, en los planes y programas educativos, así como en aquellos referidos a la convivencia escolar. Para una adecuada respuesta del Estado, se requiere avanzar en el desarrollo de estudios sobre esta problemática, visibilizarla y formular propuestas para su incorporación en la formación del profesorado en materia de principios y comportamiento antidiscriminatorios. En esta misma línea, se deben generar encuentros y espacios de formación para profesionales de los medios de comunicación, a fin de implementar iniciativas tendientes a complementar la educación integral de los jóvenes, pero también de la ciudadanía en general.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La violencia homofóbica y transfóbica en el ámbito escolar: hacia centros educativos inclusivos y seguros en América Latina*, Santiago, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), 2015.

C. La expresión más dramática y radical: el feminicidio

Un avance significativo de los últimos años ha sido la aprobación, en 16 países de la región, de leyes o reformas a los códigos penales en que se tipifica el delito de asesinato de una mujer por el solo hecho de ser mujer, bajo la denominación de femicidio o feminicidio (como un delito independiente de otros ya contemplados en las normas penales), o se lo califica como agravante de un homicidio¹⁸. Los últimos países en promulgar leyes referentes al feminicidio son el Brasil, en marzo de 2015, y Colombia, en julio de 2015, lo que da cuenta de la centralidad que tiene en la región la preocupación por esta grave y extrema expresión de la violencia contra las mujeres (véase el cuadro III.5).

Cuadro III.5
América Latina: países en que están tipificados el femicidio o feminicidio o el homicidio agravado por razones de género

País	Nombre de la norma	Año	Tipo penal
Argentina	Ley núm. 26.791	2012	Homicidio agravado
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley núm. 348	2013	Feminicidio
Brasil	Ley núm. 13.104	2015	Feminicidio
Chile	Ley núm. 20.480	2010	Femicidio
Colombia	Ley Rosa Elvira Cely	2015	Feminicidio
Costa Rica	Ley núm. 8.589	2007	Feminicidio
Ecuador	Código Orgánico Integral Penal (COIP)	2014	Femicidio
El Salvador	Decreto núm. 520	2010	Feminicidio
Guatemala	Decreto núm. 22-2008	2008	Femicidio
Honduras	Decreto núm. 23-2013	2013	Femicidio
México	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	2012	Feminicidio
Nicaragua	Ley núm. 779	2012	Femicidio
Panamá	Ley núm. 82	2013	Femicidio
Perú	Ley núm. 30.068	2013	Feminicidio
República Dominicana	Ley núm. 550-14	2014	Feminicidio
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley de Reforma de la Ley Orgánica Sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	2014	Femicidio

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es>.

La legislación sobre femicidio o feminicidio es, sin duda, un gran avance en los derechos de las mujeres. Sin embargo, es necesario enfatizar lo planteado por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que advierte acerca de la necesidad de dar seguimiento a la aplicación del tipo penal y a los agravantes contemplados en las leyes por parte de los órganos de administración de justicia.

La promoción de las reformas penales se vincula con la necesidad de contar con mejores herramientas para la sanción de los femicidios o feminicidios, de modo de poder superar una situación generalizada de impunidad que resulta lesiva no solo del derecho de reparación de las víctimas, sino también del estado de derecho en una sociedad democrática. La decisión de incorporar la figura penal de feminicidio (en cualquiera de sus variantes) no necesariamente asegura que se adelante en la investigación de este delito, ni en su registro administrativo específico para dar cuenta de esta forma de violencia extrema contra las mujeres. En consecuencia, la utilización de métodos

¹⁸ El femicidio o feminicidio es “la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión” (CIM/OEA, 2008).

especiales de investigación como el que se propone en el *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)* (ACNUDH/ONU-Mujeres, 2014) cobra gran relevancia para superar las limitaciones del procedimiento ordinario y lograr salvar los obstáculos que impiden el acceso a la justicia.

Los registros administrativos, por su relevancia estratégica para dar cuenta del cumplimiento de derechos y para ilustrar sobre la dimensión de la respuesta de los servicios públicos frente al fenómeno de la violencia contra las mujeres, constituyen un importante insumo para la evaluación y planificación de dichos servicios. En la región, el trabajo interinstitucional y la conformación de registros específicos han permitido avanzar de manera notable en el esfuerzo por dar cuenta de algunos fenómenos, como el femicidio o feminicidio, así como en el propósito de poder identificar la atención en salud de casos de mujeres abusadas e iniciar programas de atención traumatológica y dental de carácter reparadora, entre otros.

Recuadro III.5

El feminicidio bajo la lupa: el Registro de Femicidio y Tentativa de Femicidio del Ministerio Público del Perú

Un ejemplo digno de destacarse en la región respecto al mejoramiento de los registros administrativos es la experiencia del Ministerio Público del Perú. A través de la Fiscalía de la Nación, esta entidad cuenta, desde 2009, con un Registro de Femicidio y Tentativa de Femicidio, que permite registrar las muertes de mujeres en los casos de feminicidio íntimo, no íntimo o por conexión, haciendo posible disponer de una cifra oficial para el país. Esto ha permitido mejorar el proceso de investigación y ha dado lugar a la propuesta para un modelo predictivo para la prevención de muertes de mujeres en un contexto de feminicidio. La evolución de esta experiencia ha ido más allá del registro y ha avanzado en el análisis delictual, lo que ha permitido ampliar la investigación a los antecedentes de denuncias de violencia intrafamiliar y medidas de protección de las víctimas, así como incorporar el análisis predictivo y la generación de alertas tempranas dirigidas a los fiscales.

Las metas son registrar el 100% de los feminicidios y tentativas de feminicidios ocurridos en el Perú; desarrollar un modelo predictivo que permita evitar los feminicidios, y evaluar el impacto del Registro y su contribución a la disminución del número de muertes de mujeres en contextos de feminicidios.

El modelo predictivo ha permitido dar seguimiento a las mujeres con más de cuatro denuncias por violencia familiar o tentativas de feminicidio, a las que se asigna un puntaje de riesgo, que genera una alerta a la Fiscalía. Entre 2009 y 2015, se ha detectado un número de 183 mujeres en riesgo de feminicidio. Personal de la Fiscalía realiza visitas domiciliarias a estas mujeres, las que han permitido reafirmar que el 46% de ellas están en alto riesgo y emitir una alerta a los mecanismos de prevención.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Ministerio Público del Perú, Observatorio de Criminalidad, 2016.

En la Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación creó en 2014 el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, con carga de datos de 2014 y 2015. La elaboración de este Registro permite dar cumplimiento a las obligaciones internacionales suscritas por el Estado argentino y generar información que pueda sentar las bases para el diseño de políticas públicas dirigidas a la efectiva prevención de estos crímenes contra las mujeres.

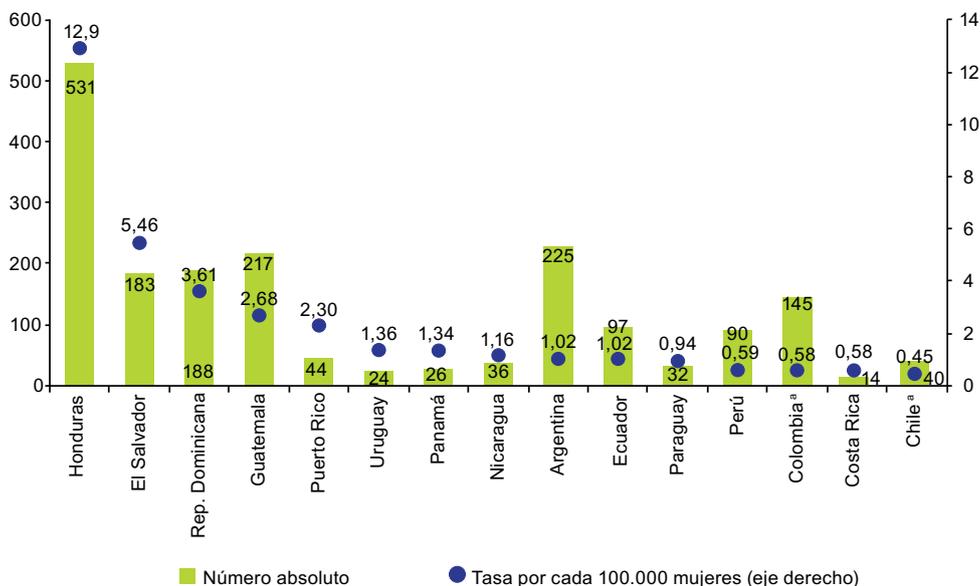
De acuerdo con la información oficial proporcionada por los países de la región al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2014 un total de 2.089 mujeres de 25 países fueron víctimas de femicidio o feminicidio. Esta cifra es un fuerte llamado de atención para sostener y profundizar los esfuerzos a nivel nacional para terminar con este flagelo. Además de las medidas concretas de prevención, atención, protección y reparación, otro desafío en este camino hacia la erradicación de la violencia lo constituye precisamente la disponibilidad de información (véase el gráfico III.9).

En los países del Caribe de habla inglesa y neerlandesa, se cuenta solo con información sobre feminicidios íntimos o muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima (véase el gráfico III.10)¹⁹. De acuerdo con la información del último año disponible, de los ocho países que cuentan con datos²⁰ la tasa más alta la tiene Suriname (2,6 por cada 100.000 mujeres), que es el único país que dispone de datos sobre feminicidio ampliado. Es esperable que en el corto plazo los países del Caribe mejoren sus registros administrativos de violencia contra las mujeres y generen información desglosada sobre este fenómeno y sus características.

¹⁹ Cinco países del Caribe no entregaron información correspondiente a 2014 y sí contaban con información de años anteriores (Granada, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago).

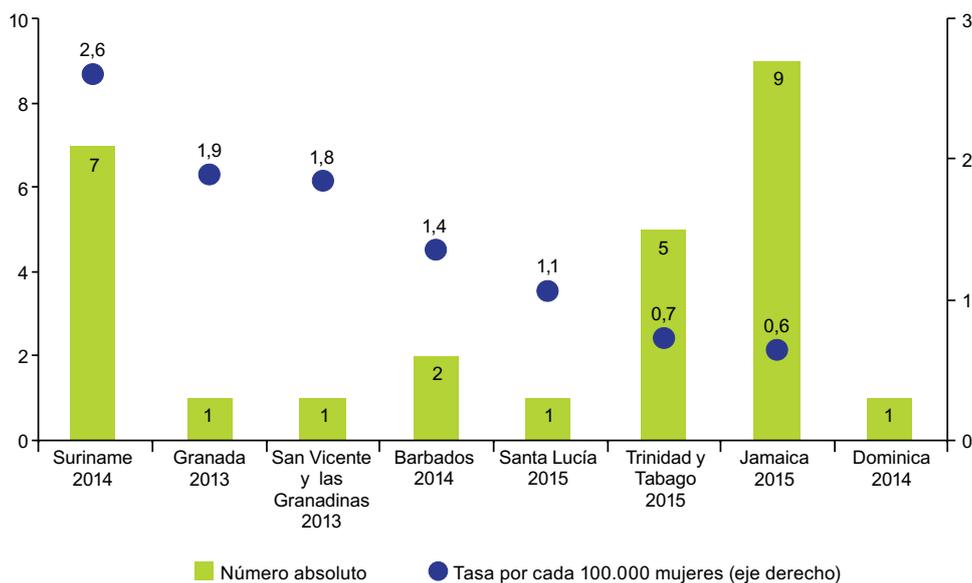
²⁰ Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

Gráfico III.9
América Latina (15 países): feminicidios o femicidios, 2014
 (En números absolutos y tasas por cada 100.000 mujeres)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es>.
^a Colombia y Chile solo informan casos de feminicidio íntimo (es decir, cometido por la pareja o expareja íntima).

Gráfico III.10
El Caribe (8 países): muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima (femicidios íntimos), último año con información disponible
 (En números absolutos y tasas por cada 100.000 mujeres)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es>.

Recuadro III.6**La construcción del indicador de femicidio**

La medición del femicidio o feminicidio se inició en 2009, en respuesta a lo debatido en la Reunión Técnica de Expertos en Estadísticas de Género para el Análisis de los Indicadores del Observatorio de Igualdad de Género (Aguascalientes (México), octubre de 2008) sobre femicidio íntimo, y luego en la 42ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santiago, diciembre de 2008), en que las Ministras y otras autoridades presentes solicitaron priorizar y levantar la información sobre las muertes de mujeres ocasionadas por la pareja íntima o expareja íntima (femicidio íntimo), en coherencia con la ausencia de tipificación del femicidio o feminicidio en la mayoría de los países de la región. Se formularon las siguientes recomendaciones:

- a los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres: examinar la situación actual de la información en el respectivo país y sensibilizar a las instituciones que generan los registros administrativos sobre este tema, a fin de asegurar la producción de información para el indicador, y
- a los institutos nacionales de estadística: elaborar un formulario único que identifique al presunto autor de los homicidios dolosos de mujeres en los sistemas de atención de salud, de policía y judiciales; realizar alianzas o convenios interinstitucionales entre los productores de los registros y los institutos de estadística, e incluir los registros de salud como insumo para construir el indicador.

En la Reunión Técnica de Aguascalientes, los especialistas en estadísticas y estudios de género de los institutos nacionales de estadística y de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres acordaron iniciar la recopilación de información con el número anual de homicidios ocasionados por la pareja o expareja íntima. Posteriormente, en 2014, se presentaron los avances en el desarrollo de esta medición en el XV Encuentro Internacional de Estadísticas de Género, que tuvo lugar en Aguascalientes (México), y los participantes demandaron al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el

Caribe de la CEPAL avanzar en la construcción de un indicador de femicidio o feminicidio.

El Observatorio de Igualdad de Género, junto con solicitar a los Gobiernos anualmente la información sobre muertes de mujeres ocasionadas por la pareja o expareja íntima, requirió desde el inicio a los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres, fiscalías y otras instituciones a cargo de la información oficial datos sobre “número total de homicidios de mujeres” y “número de femicidios, feminicidios u homicidios por violencia de género”; lo que permitió recopilar información para levantar un indicador de femicidio o feminicidio con datos a 2015. Esto ha sido posible en la medida en que 14 países de América Latina y 3 del Caribe^a cuentan con información sobre femicidio o feminicidio al 31 de diciembre de 2014.

La información sobre femicidios o feminicidios recopilada por el Observatorio de Igualdad de Género se encuentra en la base de datos CEPALSTAT de la CEPAL a disposición de todas las personas que quieran consultarla o analizarla y se despliega en tres indicadores:

- i) número de femicidios o feminicidios;
- ii) tasa de femicidios o feminicidios por cada 100.000 mujeres (corresponde a la cuantificación anual del número total de homicidios de mujeres de 15 años de edad y más, asesinadas por razones de género, dividido por la población de mujeres expresada en unidades de 100.000; dependiendo de las legislaciones nacionales, se denomina femicidio, feminicidio u homicidio agravado por razones de género), y
- iii) muertes de mujeres ocasionadas por la pareja íntima o expareja íntima (número absoluto y tasas).

Junto con este proceso, el Observatorio de Igualdad de Género, cumpliendo con el acuerdo respectivo del Consenso de Brasilia, aprobado en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2010), ha brindado asistencia técnica para la promoción de los registros de femicidio o feminicidio (según la legislación nacional).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es>.

^a Argentina, Barbados, Chile, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Suriname y Uruguay.

La violencia contra las mujeres y de género y, especialmente, el femicidio o feminicidio es un desafío mayor en la agenda del desarrollo, frente al cual se requiere no solo ampliar y mejorar las fuentes de información, sino también generar registros que permitan identificar las distintas características y manifestaciones de la violencia. En el caso del feminicidio, el imperativo es avanzar en su categorización y abrir un debate que trascienda la medición de este tipo de asesinatos, para incluir además los suicidios con presunción de feminicidio y, en algunos países, ser parte de los procesos con que se busca precisar los casos totales de homicidios y su desagregación por sexo. A esto se suma el hecho de que en los países donde existen conflictos armados o mayor presencia del crimen organizado se produce en mayor medida una violencia feminicida que no es clasificable y que incluye un mayor número de casos de naturaleza no identificada.

D. Economía y violencia, un vínculo por visibilizar

La violencia contra las mujeres y de género es una expresión sociocultural de la discriminación y la subordinación que las afecta por el solo hecho de ser mujeres y de las relaciones de género dominantes. Como otras problemáticas sociales, tiene implicaciones económicas para las propias mujeres y sus familias, así como para el Estado y la comunidad; en consecuencia, su valorización es fundamental para la toma de decisiones. Las estimaciones de los

costos de la violencia contra las mujeres expresan el valor económico de este flagelo en términos de costos, inversiones y pérdidas. Al igual que la violencia urbana o la inseguridad pública, puede afectar el desarrollo económico y social de un territorio y tener impactos en externalidades negativas, como pérdidas por disminución del turismo o aumento de los precios e inflación. En el caso de la violencia de género, el impacto en la economía es mensurable y obliga a tener en cuenta que el desarrollo de una sociedad depende también del ejercicio de los derechos y la autonomía de las mujeres. Por ello, no es posible avanzar hacia un desarrollo sostenible con igualdad sin reconocer el vínculo existente entre violencia y economía.

Las violaciones de los derechos vinculados a la autonomía física tienen efectos sobre la autonomía económica de las mujeres en relación con un conjunto de ámbitos: el debilitamiento de la capacidad de generar ingresos propios, el descenso de los niveles de productividad, el ausentismo laboral, la pobreza (gasto de bolsillo y transmisión intergeneracional) o la propiedad de bienes, entre otros. En este marco, es necesario insistir en que la falta de autonomía física de las mujeres o las dificultades en el control de sus propios cuerpos repercute en las condiciones necesarias para el logro de la autonomía económica.

En algunos países, las políticas públicas están dando un salto cualitativo respecto del papel que el Estado venía desempeñando en la erradicación de la violencia contra las mujeres. Aunque la brecha entre las aspiraciones *de jure*, expresadas en una amplia legislación *ad hoc*, y la situación *de facto* sigue siendo una gran deuda, las políticas se están abriendo a otros ámbitos además de la prevención y la atención, como hacerse cargo de la importancia de la sanción y de alcanzar la dimensión de reparación como una responsabilidad del Estado ante la falta de protección o de garantía del ejercicio del derecho a vivir una vida libre de violencia. En este sentido, aún persiste un déficit de respuestas públicas en torno al abordaje integral de la violencia. Esto ocurre, entre otras razones, porque la decisión política es débil y, cuando es más robusta, las políticas públicas no logran complementar de un modo efectivo la legislación y lo judicial con las políticas sociales (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2016b). Esto se potencia con los déficits presupuestarios y las dificultades de coordinación de las instituciones involucradas.

La identificación de los significados económicos de la violencia que se ejerce contra las mujeres aparece como uno de los grandes temas pendientes en la medición de la magnitud que este fenómeno tiene para las mujeres y la sociedad en su conjunto. Hacer visibles los costos económicos individuales, estimar el costo de las políticas públicas y conocer qué implica para las instituciones públicas y privadas la violencia contra las mujeres y de género muestra que, desde la perspectiva del Estado, no basta con medir los hechos o efectuar reformas legislativas, sino que se requiere contabilizar a nivel nacional las respuestas en todos los ámbitos²¹.

De acuerdo con distintos estudios, identificar los costos directos, indirectos e intangibles que la violencia tiene para las víctimas permite identificar el complejo proceso a través del cual los efectos de la violencia deterioran la vida y socavan las oportunidades de las personas afectadas en diversas esferas de su desarrollo (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999; SERNAM, 2010, pág. 40; GIZ, 2013, 2014, 2015a y 2015b). Todos los estudios coinciden en que el área de mayores costos es la atención en salud mental, de urgencia y traumatológica, las cirugías reparadoras y la rehabilitación, entre otras intervenciones. Si bien este es el sector en que es más factible obtener datos de costos derivados de programas caratulados o etiquetados como violencia sexual, física y psicológica, no existen estimaciones para todos los países en los distintos niveles del sistema de salud. No contar con esta información redundante en tener una carga presupuestaria invisible en el presupuesto público de salud y carecer de evidencia sobre la distribución presupuestaria del sector, lo que dificulta la toma de decisiones y la promoción de las soluciones.

Otro ámbito en que existe invisibilidad o subestimación de los costos es la provisión de derechos de justicia: servicios legales, costos penitenciarios, de investigación policial y forense, entre otros. La subestimación en este sector obedece a que las instituciones no distinguen con precisión lo que se considera violencia contra las mujeres de las formas de violencia contra otros sujetos de la familia; no existen diferencias en la valoración económica de los costos

²¹ En estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se clasifican los costos de la violencia en cuatro categorías: i) costos directos, incluidos los gastos que ocasionan la ayuda psicológica y los tratamientos médicos, los servicios prestados por la policía, los costos generados en el sistema judicial, el alojamiento y refugio para las mujeres y sus hijos, y los servicios sociales; ii) costos no monetarios, derivados del aumento de la morbilidad y de la mortalidad como consecuencia de suicidios y homicidios, el incremento de la dependencia de drogas y alcohol, y el aumento de los desórdenes depresivos; iii) efectos económicos multiplicadores, como la reducción de la participación de la mujer en el mundo laboral, la disminución de la productividad en el trabajo y las menores ganancias económicas, y iv) efectos sociales multiplicadores, como el impacto intergeneracional, la erosión del capital social, la reducción de la calidad de vida y la menor participación (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999).

por tipo de delito; hay debilidad de los registros administrativos de casos de violencia contra las mujeres y falta de categorización de las distintas manifestaciones y características de la violencia y de los victimarios (SERNAM, 2010).

En un estudio realizado en Chile dirigido a evaluar los costos de la violencia intrafamiliar contra las mujeres, se estimó que el costo correspondiente a los sectores de justicia y seguridad ascendía a un 59% del total de recursos ejecutados por los sectores y organismos estatales con competencia en materia de violencia intrafamiliar, en los niveles de atención, protección, sanción y prevención. En los sectores de justicia y seguridad se incluyen el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Corporación de Asistencia Judicial, la Defensoría Penal Pública, el Registro Civil, el Servicio Médico legal, Gendarmería de Chile, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y el Ministerio del Interior, a través de la División de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (SERNAM, 2010). Esta cifra muestra el avance en la judicialización y penalización, con una sobrerrepresentación de las acciones del sector justicia, frente al gasto en salud o educación, o al gasto del mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres destinado a la implementación de casas de acogida u otras respuestas. No obstante, es necesario afirmar que en cada sector existe una subestimación del gasto, debido a la invisibilidad de la provisión de derechos en materia de prevención o protección frente a la violencia.

Además, es importante considerar que en muchas ocasiones los costos indirectos pueden superar ampliamente los costos directos (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999), por ejemplo, en el caso de la violencia cometida contra la mujer durante el embarazo y los efectos sobre los hijos por nacer o los problemas de salud que se traducen en una disminución de la vida activa de las mujeres.

Los impactos económicos directos para las mujeres son más difíciles de costear, ya que la pérdida de días laborales, salarios y capacidad laboral y sus efectos sobre las oportunidades de mejorar los ingresos, participar en capacitaciones o aspirar a ascensos afectan directamente las posibilidades de las mujeres de mejorar sus ingresos en el mediano y largo plazo. A ello se suman los efectos económicos directos para los empleadores, ya sean privados o públicos, como consecuencia de la disminución del rendimiento laboral, las rotaciones de personal y las necesidades de reentrenamiento, entre otros, y los efectos directos sobre las economías nacionales, que limitan las posibilidades de ampliación de derechos en términos latos.

Recuadro III.7

Los costos para las dueñas de pequeñas empresas que sufren violencia

Los análisis realizados en el Ecuador y el Perú revelan que la cadena de impacto de la violencia de pareja contra las mujeres ocasiona daño físico y emocional, lo que genera incapacidad laboral y gastos de bolsillo, cuyos resultados finales son el lucro cesante y la descapitalización.

En el Ecuador, el 51,1% de las propietarias de microemprendimientos sufren violencia por parte de su pareja o expareja: el mayor daño, que alcanza al 85%, corresponde al daño físico y emocional. Producto de la violencia, ellas pierden el equivalente a 54 días laborales y 70 dólares de ingresos por año. Además, deben destinar 205 dólares a gastos de bolsillo para “reparar” los daños, que ascienden anualmente a 120 millones de dólares (33 millones de dólares gastados para remediar daños y 87 millones de dólares que se dejan de ganar, es decir, que representan el costo de oportunidad). De la misma muestra de 4.000 propietarias de microemprendimientos, 40 perdieron un valor equivalente a más del 100% de sus ingresos anuales debido a los días en que dejaron de trabajar.

En cuanto a la descapitalización de los microemprendimientos de mujeres como resultado de la violencia por parte de sus parejas, cada mujer víctima incurre en un gasto de bolsillo anual de 185 dólares, lo que suma un total de 22.922.000 dólares anuales, equivalentes al 9% de todos los ingresos generados por las mujeres víctimas de violencia en el último año.

En el caso de las microempresarias ecuatorianas que han sufrido violencia física, el 69% han tenido gastos de salud imprevistos muy altos, lo que ha incidido directamente en el nivel de descapitalización de sus empresas. Para el 8% de las microempresarias, los gastos de bolsillo superaron el 100% de sus ingresos anuales.

En términos de pérdida de días laborales, 19 de cada 100 propietarias de microemprendimientos han perdido algún día de trabajo por denunciar la violencia por parte de su pareja. El 38% de ellas han perdido algún día de trabajo por buscar apoyo social como consecuencia de la violencia sufrida y el 12% por buscar atención médica o de salud. Perder días de trabajo ocasiona costos de oportunidad considerables, pues restringe la generación de ingresos.

Por otra parte, en el Perú se demostró que el 71,2% de las dueñas de microempresas sufren violencia por razones de género y el 71% sufren daños físicos y emocionales. Cada una de ellas pierde más de 47 días de trabajo por año y sus gastos ascienden a 1.200 dólares anuales, lo que genera pérdidas de 9.130 dólares por mujer, monto equivalente al 28,3% del valor agregado promedio de una microempresa peruana liderada por una mujer. A nivel nacional, esto genera una pérdida de casi 2.500 millones de dólares, equivalentes al 1,21% del PIB (239 millones de dólares gastados por daños y 2.178 millones de dólares que se dejaron de ganar, es decir, que representan el costo de oportunidad).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Aristides Vara-Horna, *Los costos de la violencia contra las mujeres en las microempresas formales peruanas. Una estimación de su impacto económico*, Lima, Universidad de San Martín de Porres (USMP)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), 2015; y *Los costos invisibles de la violencia contra las mujeres para las microempresas ecuatorianas*, Quito, GIZ, 2013.

Finalmente, es necesario no olvidar que para la implementación de políticas públicas dirigidas a prevenir, atender y reparar las consecuencias de la violencia contra las mujeres se requiere de asignaciones presupuestarias explícitas y visibles. En paralelo, se requiere tener en cuenta los costos e implicaciones socioeconómicas de no implementar estrategias, políticas y programas para enfrentar las distintas manifestaciones de esta forma de violencia, que podrían evitarse, generando así, desde el punto de vista económico, un ahorro para la sociedad en su conjunto.

Analizar las consecuencias socioeconómicas de no adoptar medidas preventivas específicas para erradicar la violencia contra las mujeres, o el “costo de la omisión”, tiene como objetivo mostrar cuánto cuesta no generar políticas frente a la desigualdad y, en este ámbito de análisis, qué significa no generar respuestas frente a las vulneraciones de la autonomía física de las mujeres, en particular.

Calcular el costo de la omisión implica poner de relieve, entre otros aspectos, la falta de disponibilidad de tiempo, en el caso de las trabajadoras asalariadas, para poder atender todas las consecuencias que la violencia acarrea (por ejemplo, para realizar trámites judiciales, tratamientos médicos, traslados laborales y búsqueda de vivienda). Por otra parte, incluye también la estimación del costo fiscal de medidas como las licencias laborales para que las trabajadoras asalariadas víctimas de violencia dispongan de tiempo para atravesar su situación y la provisión de servicios, como el acceso prioritario a la salud (González Vélez, 2016).

1. El financiamiento de las políticas garantiza el ejercicio de los derechos

En la medida en que los derechos individuales son bienes públicos, su defensa y su protección deben ser financiadas por los ingresos del erario público, es decir, por los impuestos. En este sentido, “la calidad y la extensión de la protección de los derechos dependen no solo de gastos privados sino también del gasto público” (Holmes y Sunstein, 2011). En el caso de las mujeres que están sometidas a situaciones de violencia de género, no se trata únicamente de estimar los costos sociales y no monetarios, sino también los costos presupuestarios y, en esta dimensión, no solo el costo de la atención o prestación individual, sino el gasto que implica la respuesta gubernamental en su conjunto. Sin duda, las respuestas directas son sectoriales, pero, como se ha señalado, detrás de una prestación de salud o de una denuncia, a lo largo de la ruta que atraviesan las mujeres que son víctimas de violencia de género en sus demandas de servicios públicos, existe una gran complejidad de acciones estatales que se deberían vincular. Desde esta perspectiva, se tendría que considerar el costo de cada atención no de manera lineal, sino como una malla de respuestas por medio de distintas atenciones institucionales y, por tanto, como un conjunto de costos presupuestarios que deben ser examinados en esa complejidad.

Al evaluar las políticas para la igualdad de género en la región sobre la base de la lectura de los presupuestos públicos de 24 países, se identifica que el 95% cuentan con recursos del presupuesto público para su ejecución. Sin embargo, desde una aproximación basada en la visibilidad presupuestaria de las políticas explícitas de combate de la violencia contra las mujeres, se pueden encontrar asignaciones monetarias específicas solo en ocho países, que cuentan con planes nacionales de combate de la violencia (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)). Ahora bien, en los informes nacionales al Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará²² otros cuatro países (Barbados, Costa Rica, Ecuador y Paraguay) entregan antecedentes sobre la asignación de recursos para combatir la violencia contra las mujeres en el presupuesto nacional de 2014. Estos países informaron que contaban con presupuestos para financiar servicios especializados, como comisarías de mujeres, y para la capacitación de sus funcionarios (Ecuador, El Salvador, México y Panamá). Por su parte, también la Argentina, el Brasil y Chile informaron que tenían asignaciones específicas en sus presupuestos para posibilitar campañas de prevención de la violencia contra las mujeres.

La identificación de las glosas para la institucionalización de mecanismos para la igualdad de género, políticas de combate de la violencia contra las mujeres y gasto etiquetado responde, sin duda, a estrategias de transversalización de enfoque de género con las que se busca incidir en la corriente principal de los instrumentos de planificación. En este sentido, junto con observarse avances sustantivos en los casos del Brasil, México y el Perú en 2014 y 2015, es posible identificar una tendencia incremental del gasto en las políticas de igualdad y en las políticas de combate de la violencia contra las mujeres, sobre la base de los años de los que hay datos disponibles; ese es el caso del Brasil y México, en que dichas tendencias van de la mano de estrategias específicas de incidencia en el presupuesto público.

²² Véase [en línea] <http://www.oas.org/es/mesecvi/informesnacionales.asp>.

En este último país se registró en 2015 un incremento presupuestario del ítem “erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” de un 8,8% en relación con el ejercicio fiscal de 2014; la política de erradicación de la violencia es la segunda prioridad y concentra un 5,5% del total de las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, lo que evidencia que se trata aún de un presupuesto marginal en el conjunto de las políticas de igualdad de género.

En el resto de los países mencionados, las políticas de igualdad de género son inerciales y las nuevas estrategias presentes generalmente reemplazan iniciativas anteriores. En el caso del Uruguay, se pueden observar para 2015 asignaciones presupuestarias desglosadas en distintas estrategias para ejecutar la política de combate de la violencia, dirigidas a un amplio abanico de instituciones sectoriales, incluidas asignaciones a la sociedad civil, como la otorgada a la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.

En sus informes periódicos al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, varios países entregan información, aunque muchas veces sin datos cuantitativos y sin la posibilidad de observar el detalle. Así, varios países del Caribe de habla inglesa destacan las estrategias y reconocen que están consideradas en el presupuesto 2014-2015. Específicamente, en el informe de las Bahamas se da cuenta de la existencia de fondos públicos para la construcción de un hogar que albergará a mujeres con niños y también del financiamiento proveniente de organismos internacionales para combatir la violencia por razones de género, un mecanismo de financiamiento de las políticas de combate de la violencia contra las mujeres que es común a varios países de la región (ACNUDH, 2014).

El panorama de la incorporación del género en los presupuestos públicos de la región representa un valioso caudal de aprendizajes para los mecanismos para el adelanto de las mujeres y ha generado importantes capacidades en estas entidades. Sin embargo, no contribuyen a su fortalecimiento los vacíos de información sobre el monto y el porcentaje nacional asignado por año a las acciones de prevención, atención, sanción o reparación de la violencia contra las mujeres.

Al realizar el análisis de los gastos en materia de seguridad correspondientes a los Ministerios de Justicia o Ministerios de Interior, en general, no se especifica un ítem referente a la violencia contra las mujeres. En el ámbito de salud, en pocos países la cobertura de las prestaciones de salud asociadas a casos de violencia contra las mujeres puede identificarse en los distintos niveles; para ello se requieren ejercicios específicos y aún existen problemas para levantar la información. A ello se suma la dificultad para cruzar la información de cobertura con la de gasto, lo que se constituye en un obstáculo para definir programas de atención oportunos y pertinentes.

La marginalidad del gasto asignado a las políticas de combate de la violencia contra las mujeres muestra, como una radiografía, los escollos existentes para el cumplimiento de la amplia legislación en materia de violencia contra las mujeres y de las obligaciones que los Estados han contraído al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará. De manera rotunda, se puede sostener que el presupuesto otorgado es insuficiente para prevenir el feminicidio, la violencia sexual y el acoso sexual, entre otras formas de violencia de género, y que los amplios avances legislativos no tienen una correlación directa con el gasto; por ende, la calidad y la extensión de la garantía de derechos son aún objetivos pendientes.

Entre los principales retos para la igualdad entre hombres y mujeres, en el campo de la valoración económica de la violencia contra las mujeres, se pueden distinguir, a partir de las prácticas, los siguientes: la necesidad de inventariar las estrategias utilizadas en el ámbito del diseño y seguimiento presupuestario, el incremento de los recursos desde una mirada integral, la generación y fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas respecto al gasto asignado y a la cobertura de las políticas de combate de la violencia contra las mujeres y la continuidad del mejoramiento de los ejercicios de planificación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, así como el avance en ejercicios que sean parte de propuestas de nuevas políticas de estimación del costo fiscal y socioeconómico de las políticas de combate de la violencia contra las mujeres.

2. Políticas de reparación frente a la violencia contra las mujeres²³

Las estimaciones de los costos fiscales de las políticas de prevención o reparación en casos de violencia contra las mujeres no constituyen solo un ejercicio, sino un imperativo para plantear algunas cuestiones éticas en los debates presupuestarios; por ejemplo, para argumentar en el sentido de que progresar en políticas de reparación puede, en algunos casos, ser de bajo costo para el erario público y de gran utilidad para avanzar en el cambio cultural necesario a fin de terminar con el flagelo de la violencia de género, además de garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos.

²³ Esta sección está basada en Rodríguez Enríquez y Pautassi (2016b).

Se reconoce como parte del debate que las estimaciones del costo económico de un problema social siempre conllevan un riesgo y deben ser utilizadas con cautela, ya que no siempre permiten abordar todas las aristas del problema. Realizar ejercicios de estimación del costo del problema (que se pretende elevado) y del costo de atender el problema (que se pretende menor, en términos relativos) puede ser una buena estrategia para enfrentar el “teorema de la imposibilidad” que utilizan muchos de los responsables de la formulación de políticas públicas al aducir la escasez de recursos como limitante para el financiamiento de una política; sin embargo, esto no debe hacer que se pierda de vista la razón principal por la que se demandan políticas para atender dicho problema. En este sentido, hay que tener siempre presente que, independientemente de cuál sea el costo económico del problema o la magnitud del costo fiscal de abordarlo, el fenómeno requiere atención *per se* y un enfrentamiento público y decidido (Rodríguez y Pautassi, 2016b).

Como se ha señalado previamente, los costos de la violencia pueden entenderse, al menos, en dos sentidos: cuál es el costo económico de atender el problema y cuál es el costo socioeconómico de no hacerlo. En el primer caso, se trata de un costo fiscal y para su estimación se requiere definir el tipo de intervención que se realiza —que puede estar dirigida a prevenir, a reparar el daño, a sancionar a los victimarios o a erradicar el problema—, la población que requiere de servicios y la manera de proveerlos. En el segundo caso, se trata de un costo socioeconómico. La presunción que existe en este caso es que la violencia genera pérdidas económicas que pueden estimarse. Sin embargo, ello requiere de varias aclaraciones, como se detalla a continuación.

Reconocer que la violencia produce pérdidas económicas no significa desconocer que además produce daños que no pueden asimilarse a pérdidas monetarias. La pérdida económica es un elemento más, pero no es el principal problema (Rodríguez y Pautassi, 2016b). Las pérdidas monetarias generadas por la violencia son individuales (la pérdida de ingresos por no poder asistir al empleo, el gasto en salud para reparar el daño físico producido por la violencia, el costo de la derivación del cuidado de las personas que habitualmente son cuidadas por la mujer víctima y los costos de litigio, entre otros). Pero las pérdidas también son sociales (la pérdida del valor económico que las víctimas, como fuerza de trabajo, dejan de producir, los costos de la atención de salud cuando es provista por el sistema público, los costos fiscales de las políticas de reparación, los costos para el sistema judicial, que atiende los casos judicializados, entre otros).

Los ejercicios de estimación de los costos socioeconómicos de la violencia son complejos y muchas veces se carece de la información adecuada para realizarlos rigurosamente (desde la información sobre la incidencia del problema y, por ende, sobre la cantidad de víctimas). Además, se requiere establecer muchos supuestos en torno a la definición de estos costos. Por eso, deben entenderse como ejercicios de aproximación más o menos robustos, según los casos, que representan una manera de inducir su replicación y perfeccionamiento en los distintos países. Para hacer estos análisis, se seleccionaron tres programas que se encuentran en debate en la Argentina y se estimó la inversión pública necesaria para su implementación.

a) Costo fiscal de una licencia para víctimas de la violencia doméstica

Las mujeres que han sido víctimas de violencia de género, además de quedar en una situación de choque emocional, después de episodios violentos, requieren de tiempo para su recuperación. Más aún, en el caso particular de las mujeres asalariadas, los impactos directos sobre la salud, como el cansancio, el stress crónico, la depresión o el malestar físico por lesiones, producen a su vez atrasos, ausentismo o baja del rendimiento y, por lo tanto, conflictos laborales. Los efectos económicos directos del ausentismo se relacionan, por una parte, con la pérdida de salario y, por otra, con los gastos de bolsillo, ya sea para comprar medicamentos o realizar desplazamientos a fin de recibir atención médica y efectuar trámites judiciales, entre otros. En consecuencia, garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género licencias remuneradas que les permitan mantener el goce de rentas es imprescindible para que puedan tener procesos de recuperación que sean considerados un derecho y que no agudicen la tensión por el temor a la pérdida del empleo, y puedan también encargarse de las denuncias o disponer de tiempo para tratamientos de rehabilitación.

En el recuadro III.8 se presenta una simulación del costo fiscal de implementar una política de licencias remuneradas para mujeres víctimas de violencia, tomando como base la que ya existe en la Ciudad de Buenos Aires, que corresponde a 20 días de licencia remunerada, dirigida también a las víctimas de violencia. La licencia remunerada consiste en un tiempo en que se permite no asistir al puesto de empleo y percibir de todas formas el salario por esos días. Esta licencia remunerada es financiada por el empleador (en este caso, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires). En los ejercicios de estimación en que se propone la ampliación de la licencia a otros ámbitos (como el conjunto de las asalariadas,

incluidas las del sector privado), se toma como supuesto implícitamente que la licencia es pagada con presupuesto público (como sucede con la licencia por maternidad, que es financiada con recursos de la seguridad social).

Para efectuar la estimación del esfuerzo fiscal necesario para llevar adelante esta iniciativa, se establecieron los elementos que la definen: por un lado, la cantidad de víctimas de violencia contra las mujeres y, por otro, el monto del salario que hay que mantener durante el tiempo de duración de la licencia.

Recuadro III.8

Estimación del costo fiscal de una licencia para mujeres víctimas de violencia doméstica en la Argentina según su funcionamiento actual

A continuación se detalla la información requerida para esta estimación y el procedimiento necesario para realizarla.

Cantidad de trabajadoras del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Según datos del Ministerio de Modernización de la Ciudad de Buenos Aires, en 2015 el empleo público en la ciudad alcanzaba a 133.937 personas, de las cuales el 50,7% son mujeres. En consecuencia, la cantidad de trabajadoras del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es de 67.876.

Incidencia de la violencia contra las mujeres entre las trabajadoras del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

El Ministerio de Desarrollo Social informa que el 22,3% de las mujeres de la ciudad de Buenos Aires reconocen haber sido víctimas de violencia física por parte de una pareja actual o anterior, alguna vez en su vida. De ese total, el 61,8% declaran haber sufrido violencia (una vez, alguna vez o a menudo) en los últimos 12 meses. Por lo tanto, la incidencia de la violencia contra las mujeres entre las residentes de la Ciudad de Buenos Aires en los últimos 12 meses sería de un 13,8%. Al aplicar este porcentaje a la cifra de ocupadas en la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires, se obtiene una población con derecho a acceder a la licencia por violencia doméstica que ascendería a 9.367 mujeres.

Salario que sería necesario sostener durante el período de licencia

La estimación se realiza sobre la base del dato de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que permite conocer el salario promedio informado por las mujeres que viven en la Ciudad de Buenos Aires y se encuentran ocupadas en el sector público, junto con los registros del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La información del SIPA, ajustada por la ponderación de la EPH, permite estimar que el salario promedio de las trabajadoras del sector público asciende a 14.893 pesos argentinos.

Estimación del costo fiscal considerando el total de trabajadoras del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

La estimación del costo fiscal de la licencia se realiza sobre la base de la cantidad de trabajadoras que pueden recibirla, el salario que perciben y el tiempo por el cual requieren recibirlo. Puesto que la licencia es de 20 días, se estima el salario diario (dividiendo el salario mensual por 25 días hábiles) y luego se

multiplica ese valor por los 20 días que dura la licencia. Por lo tanto, para la estimación se aplica la siguiente fórmula:

Costo fiscal = $TVV * ((\text{salario promedio} / 25) * 20)$, donde TVV = trabajadoras del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires víctimas de violencia doméstica.

El costo fiscal, sobre la base de la información señalada, es el siguiente:

Costo fiscal para el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires = $9.367 * ((14.893 / 25) * 20) = 111.600.850,39$ pesos argentinos^a.

Este monto representa el 0,13% del total del presupuesto del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de 2015. Equivale al 2,8% del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires y al 11,3% del presupuesto actual del programa Ciudadanía Porteña, principal programa de transferencia de ingresos a los hogares de esta jurisdicción.

Estimación del costo fiscal considerando el total de trabajadoras del sector público del país

Al extender el ejercicio a las trabajadoras del sector público nacional, sobre la base del salario estimado con los registros del SIPA, ajustado por la ponderación de la EPH, que alcanza los 14.893 pesos argentinos, aplicando la fórmula correspondiente, se obtiene un costo fiscal equivalente a algo más de 414 millones de pesos argentinos.

Costo fiscal para la administración nacional = $34.781 * ((14.893 / 25) * 20) = 414.391.077$ pesos argentinos^b.

Este esfuerzo fiscal equivale al 0,04% del total del presupuesto de la administración nacional de 2015. Representa el 0,31% del gasto en personal y es equivalente al 0,60% del presupuesto anual del Ministerio de Desarrollo Social. Equivale asimismo al 0,78% del presupuesto anual de pensiones no contributivas.

Estimación del costo fiscal considerando el total de ocupadas en empleos formales del país

Costo fiscal correspondiente al total de ocupadas en empleos registrados = $494.592 * ((9.863 / 25) * 20) = 3.902.528.716,80$ pesos argentinos^c.

Este monto equivale al 0,07% del PBI de 2015 y representa un 15,7% del presupuesto anual de la Asignación Universal por Hijo^d.

Fuente: Corina Rodríguez Enríquez y Laura Pautassi, "Violencia contra las mujeres y políticas públicas. Implicancias fiscales y socioeconómicas", *serie Asuntos de Género*, N° 137 (LC/L.4213), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

^a Equivalentes a 8.316.009 dólares (según la cotización del 18 de diciembre de 2015 provista por el Banco Central de la República Argentina).

^b Equivalentes a 30.878.619 dólares (según la cotización del 18 de diciembre de 2015 provista por el Banco Central de la República Argentina).

^c Equivalentes a 290.799.457 dólares (según la cotización del 18 de diciembre de 2015 provista por el Banco Central de la República Argentina).

^d Programa de transferencias condicionadas dirigido a los hijos de las personas que están desocupadas, trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil, monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores por temporada en el período de reserva del puesto o perciben alguno de los siguientes planes: Argentina Trabaja, Manos a la Obra, Ellas Hacen, Programa de Trabajo Autogestionado, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa Promover la Igualdad de Oportunidades y Seguro de Capacitación y Empleo. Está dirigido a menores de 18 años, hasta un máximo de cinco hijos (priorizando a los niños con discapacidad), quienes deben demostrar escolarización anual y el cumplimiento de los controles de salud.

b) Transferencia monetaria para hijas e hijos de mujeres víctimas de feminicidio

Cuando ocurre un feminicidio, los hijos e hijas viven una triple tragedia, la muerte de la madre, la desaparición del padre, por encarcelamiento, suicidio o fuga, y la ausencia de ingresos para sobrevivir, aún en situaciones de dependencia de otros familiares. Esto, por cierto, se suma al hecho de que en algunos casos los huérfanos menores están obligados a vivir con el agresor o en la soledad, deben buscar ingresos y abandonar sus estudios, entre otras consecuencias.

Frente al complejo entramado de causas de la violencia contra las mujeres, en particular del feminicidio, se requieren abordajes intersectoriales, especialmente cuando se considera la situación en que quedan las hijas e hijos de la mujer asesinada. Resulta entonces relevante efectuar ejercicios presupuestarios para estimar la dimensión monetaria, es decir, el costo fiscal, de implementar algunas medidas puntuales y novedosas que se encuentran actualmente entre el debate y la implementación, como las pensiones monetarias para hijos e hijas menores de edad en caso de fallecimiento de la madre víctima de feminicidio.

Recuadro III.9

Estimación del costo fiscal de una pensión para hijas e hijos de mujeres víctimas de feminicidio

Para realizar la estimación de esta propuesta, se necesita contar con información sobre la cantidad de beneficiarios y beneficiarias, y el monto de la transferencia.

En la Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación presentó en 2015 el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, que reúne información sobre los feminicidios ocurridos en 2014 en el país^a. Con una metodología que permite recoger los datos cargados en un registro interactivo en línea por cada jurisdicción, se determinó que 225 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 2014. Como resultado del levantamiento de información, se indicó que al menos 144 niñas y niños quedaron huérfanos de madre y se aclaró que “no se ha podido precisar la cantidad de hijas/os de 130 mujeres asesinadas” (CSJN, 2015, pág. 12)^b. De ahora en adelante, mientras no existan otras fuentes oficiales, el Registro de la Corte Suprema pasa a ser la fuente oficial en materia de feminicidios en el país.

Si se otorgara una pensión a estos 144 niños y niñas, considerando el beneficio como equivalente a la jubilación mínima que rige desde marzo de 2016 (4.959 pesos argentinos mensuales), el costo fiscal de la medida ascendería a 8.569.152 pesos argentinos anuales^c. Este monto es equivalente al 0,03% del presupuesto anual de la Asignación Universal por Hijo^d.

Si, dada la dificultad de captar mediante este registro la existencia de hijos e hijas de las víctimas de violencia, se estimara, en cambio, la cantidad de niños beneficiarios a partir del número promedio de hijos e hijas por hogar en la Argentina, según el Censo de 2010 (que es de 1,3), resultaría que las 225 víctimas de violencia habrían dejado un total de 293 niños y niñas beneficiarios. En este caso, considerando el beneficio como equivalente a la jubilación mínima que rige desde marzo de 2016 (4.959 pesos argentinos mensuales), el costo fiscal de la medida alcanzaría a 17.435.844 pesos argentinos anuales^e. Este monto es equivalente al 0,07% del presupuesto anual de la Asignación Universal por Hijo.

Fuente: Corina Rodríguez Enríquez y Laura Pautassi, “Violencia contra las mujeres y políticas públicas. Implicancias fiscales y socioeconómicas,” *serie Asuntos de Género*, N° 137 (LC/L.4213), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016; y Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN), *Datos estadísticos del Poder Judicial sobre feminicidios 2014*, Buenos Aires, noviembre de 2014 [en línea] http://www.ovd.gov.ar/ovd/archivos/2015/femicidios_2014.pdf.

^a El Registro fue dado a conocer el 25 de noviembre de 2015 y se encuentra disponible en <http://www.csjn.gov.ar/om/index.jsp>.

^b Se presupone que esta falta de información se debe a que algunas provincias no han remitido este dato.

^c Equivalentes a 582.935 dólares (según la cotización del 31 de marzo de 2016 provista por el Banco Central de la República Argentina).

^d Programa de transferencias condicionadas dirigido a los hijos de las personas que están desocupadas, trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil, monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores por temporada en el período de reserva del puesto o perciben alguno de los siguientes planes: Argentina Trabaja, Manos a la Obra, Ellas Hacen, Programa de Trabajo Autogestionado, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa Promover la Igualdad de Oportunidades y Seguro de Capacitación y Empleo. Está dirigido a menores de 18 años, hasta un máximo de cinco hijos (priorizando a los niños con discapacidad), quienes deben demostrar escolarización anual y el cumplimiento de los controles de salud.

^e Equivalentes a 1.186.112 dólares (según la cotización del 31 de marzo de 2016 provista por el Banco Central de la República Argentina).

c) Políticas socioeconómicas: el caso del programa Ellas Hacen

Una de las mayores dificultades que tienen las mujeres que sufren violencia para poder salir de estos circuitos es la falta de autonomía económica, que también es un obstáculo principal para poder desvincularse de la convivencia con el agresor sin poner en riesgo simultáneamente la manutención de los hijos e hijas. Por eso, las alternativas con las que se busca posibilitar que las mujeres víctimas generen ingresos propios deben considerarse como parte de la respuesta integral que es necesario implementar para la generación de factores protectores. En la Argentina, el programa Ellas Hacen es un programa de transferencias monetarias que incluyó recientemente un componente específico para mujeres víctimas de violencia que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. El esfuerzo fiscal que representa este programa se detalla a continuación.

Este componente fue parte del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (Resolución MDS 2176/13), que se incluía en las estrategias del Ministerio de Desarrollo Social. Estaba destinado a mujeres con hijos menores de 18 años o con discapacidad perceptoras de la Asignación Universal por Hijo en el marco de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), que estuvieran sin empleo o en situación de vulnerabilidad social o fueran víctimas de violencia de género.

En el primer informe del programa, correspondiente a 2014, el único disponible con datos sobre la cantidad de destinatarias, se señala que en una primera etapa se inscribieron 98.876 mujeres, de las cuales el 20% declararon ser víctimas de violencia, esto es, 19.775 beneficiarias. El monto del beneficio mensual que las trabajadoras del programa Ellas Hacen percibían en 2015, como contrapartida por su participación en cooperativas en jornadas de siete horas diarias, era de 2.600 pesos argentinos (Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina, 2014).

El esfuerzo fiscal para atender a las beneficiarias del programa que son víctimas de violencia se estima en 617 millones de pesos argentinos, equivalentes a 42 millones de dólares (según la cotización del 31 de marzo de 2016 provista por el Banco Central de la República Argentina). Este monto representa el 0,6% del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social y equivale al 2,3% del presupuesto anual de la Asignación Universal por Hijo, de modo que este esfuerzo fiscal parece moderado y es atendible.

Para la implementación de todas las políticas cuyos costos fiscales se han estimado se requiere un compromiso político de los Gobiernos a fin de erradicar la violencia contra las mujeres. Por ello, es relevante subrayar algunos factores que deberían guiar la asignación de recursos para financiarlas. En un principio, el financiamiento debiera ser progresivo y entenderse como parte de los mecanismos fiscales redistributivos. Luego, la asignación debiera estar acompañada de algún mecanismo que garantice la estabilidad del financiamiento, para proteger este tipo de medidas en etapas de austeridad fiscal. En tercer lugar, debería hacerse lo posible por no reasignar partidas, de manera de no desfinanciar otras políticas para financiar estas, sino que debieran generarse los recursos necesarios para dicho financiamiento. En cuarto lugar, la redistribución es posible en países de la región en que los niveles de presión tributaria son todavía moderados o bajos. Finalmente, la generación de recursos adicionales es posible y urgente, si se considera la magnitud de los recursos que los Gobiernos de la región actualmente pierden (o dejan de percibir) por distintos mecanismos de evasión y elusión tributaria.

3. Desfinanciamiento de los Estados y nuevos controles financieros para el cierre de brechas de igualdad

Al evidenciar la interrelación existente entre los mecanismos de evasión y elusión tributaria y la forma como desfinancian las políticas públicas, se puede generar un campo de análisis que permitiría crear vías para cerrar la brecha de financiamiento para políticas de igualdad y, más concretamente, políticas de igualdad de género.

Para lograr un verdadero desarrollo sostenible con igualdad de género se requiere fortalecer el vínculo entre economía y violencia contra las mujeres en los análisis, los diagnósticos y, sobre todo, las propuestas de política pública. De este modo, los países de la región contarán con un instrumento que contribuirá a que cumplan sus obligaciones y prioricen sus presupuestos, de manera de generar respuestas integrales y coordinadas para prevenir, atender y reparar la violencia que viven muchas mujeres en la región. La inversión pública en materia del combate de la violencia contra las mujeres es un pilar en la consecución del desarrollo sostenible.

Recuadro III.10**Flujos financieros ilícitos y trata de mujeres, niños y niñas**

Los flujos financieros ilícitos constituyen el movimiento transfronterizo de dinero o capital obtenido, transferido y/o utilizado ilícitamente. Las tres fuentes de origen principales son la evasión de impuestos, la manipulación de precios de transferencia y el lavado de dinero proveniente de actividades delictivas como la trata y tráfico de mujeres, niños y niñas.

Tal como ocurre en otras regiones del mundo, en América Latina y el Caribe la salida de flujos financieros ilícitos supera sustantivamente la entrada de otros flujos financieros. Se estima que entre 2004 y 2013 América Latina y el Caribe perdió 1,4 billones de dólares en flujos financieros ilícitos. De ese total, el 88% correspondería a falsa facturación en el comercio entre empresas (abusos asociados a los precios de transferencia y sub- o sobrefacturación) y el 12% se originaría en hechos criminales y corrupción. En las estimaciones sobre flujos financieros ilícitos no se suele capturar la trata y tráfico de personas, aunque se sabe que es una de las principales actividades criminales generadoras de este tipo de flujos.

Por lo tanto, las cifras esbozadas en relación con la trata de personas son modestas aproximaciones a la medición del problema. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2005), alrededor de 2,45 millones de hombres, mujeres, niños y niñas son víctimas de la trata, y las ganancias ilícitas que produce esta actividad se estiman en alrededor de 32.000 millones de dólares al año.

Los flujos financieros ilícitos tienen implicaciones específicas para la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Por un lado, su salida de la región limita la posibilidad de cerrar la brecha de financiamiento para implementar políticas públicas que contribuyan a la autonomía de las mujeres y la igualdad de género. Por otro lado, los flujos financieros ilícitos tienen efectos negativos en los niveles de progresividad de los sistemas tributarios, lo que afecta a las mujeres de manera desproporcionada.

Las jurisdicciones opacas del secreto financiero y las redes globales de facilitadores posibilitan los flujos financieros ilícitos que son resultado del tráfico de personas, que afecta

mayoritariamente a las mujeres y niñas (a nivel internacional, el 49% de las víctimas de la trata de personas son mujeres, el 21% niñas, el 18% hombres y el 12% niños). Las técnicas de lavado de dinero utilizadas en casos de trata y tráfico de mujeres son similares a las utilizadas en otros crímenes y en las estrategias de evasión y elusión por parte de empresas transnacionales. Entre los distintos mecanismos para la colocación de los activos producto de la trata de personas se encuentran el uso del sistema bancario formal e informal, el uso de estructuras jurídicas locales (fideicomisos o sociedades pantalla) o con domicilio en extranjero, la combinación de los fondos provenientes de la trata con aquellos provenientes de negocios legítimos, la utilización de compañías de exportación e importación para desviar las utilidades y el uso de compañías registradas en diferentes países y de cuentas registradas bajo dichas compañías.

A su vez, la trata y tráfico de mujeres, especialmente con fines de explotación laboral, también involucra la actividad de empresas transnacionales. Las mujeres víctimas de trata y tráfico para explotación laboral, que son utilizadas en pequeñas unidades de producción que proveen a las empresas transnacionales, constituyen el eslabón inicial de una cadena de riqueza global, como parte de la producción de bienes que luego serán vendidos por empresas alrededor del mundo.

El control de los flujos financieros ilícitos podría ser una alternativa para aumentar sustancialmente los niveles de recaudación de los Estados y asignar recursos suficientes a las políticas de igualdad, derechos y autonomía de las mujeres. Por lo tanto, en la región más desigual del planeta, combatir los flujos financieros ilícitos es crucial para cerrar la brecha de financiamiento de las políticas de igualdad de género, reducir la desigualdad horizontal y vertical, y contribuir a erradicar la trata y tráfico de mujeres. Aun en el actual contexto de desaceleración económica y ajuste, el espacio fiscal de los países puede expandirse, ampliando la progresividad de los sistemas tributarios, aumentando la presión tributaria en los sectores de mayores ingresos y combatiendo los flujos financieros ilícitos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Nicole Bidegain Ponte, Verónica Grondona y Corina Rodríguez Enríquez, "The role of secret financial jurisdictions in undermining gender justice and women's human rights", 2016, en prensa, y "Curbing illicit financial flows and dismantling secrecy jurisdictions to advance women's human rights", 2016 [en línea] http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/IFF_Gender-Grondona_Bidegain_Rodriguez.pdf.



Participación en el poder y autonomía en los procesos de adopción de decisiones

Introducción

- A. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe
- B. La voluntad política: presencia de mujeres en los gabinetes ministeriales
- C. La expresión de las elecciones: parlamentos y poder local
- D. ¿Cómo romper el actual techo de los cargos de elección popular?
- E. El ámbito económico, la gestión del conocimiento y la comunicación social en deuda con las mujeres
- F. La acción colectiva de las mujeres para la igualdad, la paz, la democracia y el desarrollo

Introducción

Las relaciones de género están marcadas por una distribución y un ejercicio del poder desiguales, lo que queda plasmado en múltiples aspectos tanto del ámbito público como del privado. En nuestras sociedades, lo público y el ejercicio del poder y los cargos públicos se han construido simbólicamente como masculinos y las consecuencias de este legado histórico aún siguen vigentes a pesar de los esfuerzos y avances que han realizado las mujeres para romper con los estereotipos y paradigmas dominantes de la subjetividad femenina que las alejaban de la aspiración al poder o de una actitud de liderazgo e influencia.

La construcción de la autonomía de las mujeres y de su propio proyecto de vida y sociedad como agentes activas del mejoramiento económico, político y social requiere profundizar y dar mayor contenido a la democratización de nuestras sociedades, para que la ciudadanía constituya un valor y su revitalización, un imperativo.

En un contexto en el que se están redefiniendo y proponiendo nuevas formas de articulación entre el Estado, el mercado, la comunidad y las familias, es necesario que todos y todas tengan voz pública, representación y capacidad de negociación para que el Estado refleje el bien común (CEPAL, 2012b, pág. 20). Por ello, la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones en los espacios públicos es una consecuencia lógica y una expresión de la ciudadanía, ya que esta implica la consideración de las experiencias y necesidades del conjunto de la población a la hora de definir los distintos ámbitos de la vida en sociedad. Estos debates abarcan el diagnóstico de la realidad y la definición de asuntos de interés público, las distintas opciones posibles en materia de política pública, las prioridades y urgencias y la asignación de recursos, entre otros aspectos relacionados con el modelo de desarrollo que una sociedad quiere alcanzar.

En este sentido, la definición e implementación de acciones públicas frente a desafíos complejos como los que plantea la visión integrada del desarrollo sostenible y la igualdad de género requieren superar el enfoque sectorial y la dicotomía de lo productivo y lo reproductivo, así como considerar la diversidad de situaciones en que viven las personas, para que nadie se quede atrás. Problemáticas que tradicionalmente se consideraban asuntos del ámbito privado, como la violencia de género, el cuidado y el trabajo doméstico, han cobrado visibilidad y han pasado a considerarse, de forma legítima, asuntos que deben ser abordados por los gobiernos y las sociedades, por tratarse de nudos críticos que es esencial resolver para avanzar, tanto desde la perspectiva del desarrollo económico con igualdad como desde la del ejercicio de los derechos de las personas. Estas temáticas ilustran cómo la contribución de las mujeres a las decisiones vinculadas al desarrollo no es solo justa, sino que además es imprescindible para lograr avances sustantivos. Por el contrario, la falta de participación significativa de mujeres en el ejercicio del poder tiene un costo. La desigualdad, la pobreza o la persistencia de la discriminación son problemas que afectan particularmente a las mujeres y factores que frenan el desarrollo y limitan el crecimiento de los países, el bienestar de las personas y la calidad de la democracia. De hecho, es posible afirmar que, en la región, la participación activa de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones es un buen indicador de la calidad y efectividad de la democracia.

La autonomía de las mujeres en la toma de decisiones debe concebirse desde una perspectiva interseccional que permita comprender las dificultades que enfrentan las mujeres —dentro de su especificidad y diversidad— para acceder a puestos de decisión y que reconozca su identidad plural. Así, al analizar los avances observados en los últimos años en el acceso a puestos de poder en la región (como es el caso de las tasas de legisladoras electas a los

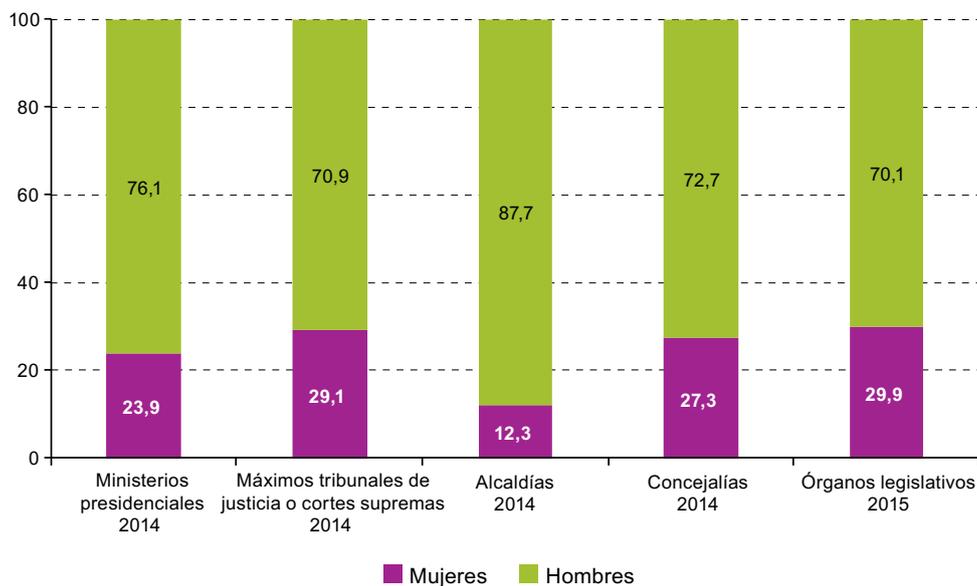
parlamentos nacionales), se debe considerar si estos avances incorporan las necesidades y demandas de las mujeres y si reflejan el carácter pluricultural y multiétnico reconocido en muchos países de la región. En la misma línea, es importante tener en cuenta que “ni el Estado ni las políticas son neutrales[,] sino que reflejan y reproducen valores, normas y sesgos vigentes en la sociedad en que están inmersos, incluidas las percepciones acerca de lo femenino y lo masculino” (Batthyány y Montaña, 2012, pág. 21).

A. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe

En las últimas décadas, América Latina y el Caribe se ha caracterizado por una relativa estabilidad democrática, sobre todo en comparación con un siglo XX que estuvo marcado por el vaivén entre fases dominadas por distintos gobiernos autoritarios y dictatoriales y episodios de frágil y polarizada vida democrática. No obstante la gran diversidad de situaciones y trayectorias políticas de la región, la fase de democracia más reciente ha sido, en efecto, la que mayor continuidad y estabilidad ha presentado desde que se independizaran los países de la región y se crearan los Estados-nación. A pesar de este rasgo sumamente positivo, esta democracia enfrenta grandes desafíos en términos de calidad: uno de ellos es la participación igualitaria de las mujeres en la adopción de decisiones y la representación de sus intereses y necesidades en las políticas públicas.

A pesar de los avances y de los valiosos efectos de las medidas de acción positiva que se han implementado para incrementar y asegurar la presencia de las mujeres en puestos de decisión en América Latina, su nivel de participación en los procesos de adopción de decisiones en el ámbito público, ya sea como parte de los poderes ejecutivo o legislativo o en la Corte Suprema, se sitúa en un promedio menor al 30% todavía muy lejos de representar apropiadamente a la mitad de la población.

Gráfico IV.1
América Latina: promedios regionales de participación en cargos de toma de decisiones, 2014 o 2015^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

^a Último dato disponible.

En América Latina, la incapacidad de romper el techo de una representación inferior al 30% con las políticas y acciones existentes lleva a la necesidad de analizar nuevos instrumentos y estrategias que permitan replantear los términos de la participación de las mujeres en los procesos y espacios de toma de decisiones. El desafío, por tanto, es avanzar conceptualmente desde una lógica de cuota o cupo —que denota el tratamiento de una minoría y la voluntad de integrar a quienes están fuera de un sistema de representación que en su esencia no cambia— hacia la consideración equilibrada de la diversidad de la población como la base del funcionamiento democrático.

La participación política de las mujeres muestra distintos niveles entre los países de la región, así como entre distintos grupos de mujeres en el interior de cada país. Las posibilidades de acceso a los espacios de toma de decisiones (por elección popular o por designación) están estrechamente vinculadas a la situación concreta de las personas. Existen múltiples barreras adicionales que limitan las posibilidades de acceso de los diversos tipos de mujeres que sufren discriminación: tienen menos recursos, menos redes y habitualmente, debido a la carga del cuidado, menos tiempo disponible. En este contexto, los bajos niveles de representación de las mujeres afrodescendientes, indígenas o jóvenes, entre otras, implican también que sus intereses y necesidades quedan fuera de la agenda política o son abordados de forma marginal y con una asignación de recursos insuficiente.

B. La voluntad política: presencia de mujeres en los gabinetes ministeriales

Si se analizan los últimos decenios, se observa que los logros alcanzados en cuanto al nivel de participación política no necesariamente se sostienen con el tiempo. En el ámbito del poder ejecutivo, el balance realizado en 2014 como parte del examen al cabo de 20 años de la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (Beijing+20) mostraba un avance histórico en América Latina y el Caribe: seis Jefas de Estado y un 40% de la población de la región gobernada por mujeres. Sin embargo, en septiembre de 2016 solo hay una mujer dirigiendo un país, pese a que ha habido otras candidatas presidenciales competitivas (CEPAL, 2015a).

A diferencia de los resultados de los cargos de elección popular, en los que influyen diversos factores, la composición de los gabinetes es una expresión directa de la voluntad política de quien ejerce la Presidencia y de la negociación que tiene lugar dentro de los partidos políticos que están en el poder. La composición muestra el grado de avance de los objetivos de participación en el sistema político en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, y esto se manifiesta desde la etapa de campaña electoral, a la hora de elaborar las propuestas del programa gubernamental, hasta la designación inicial de autoridades o de sus reemplazos en los cambios de gabinete.

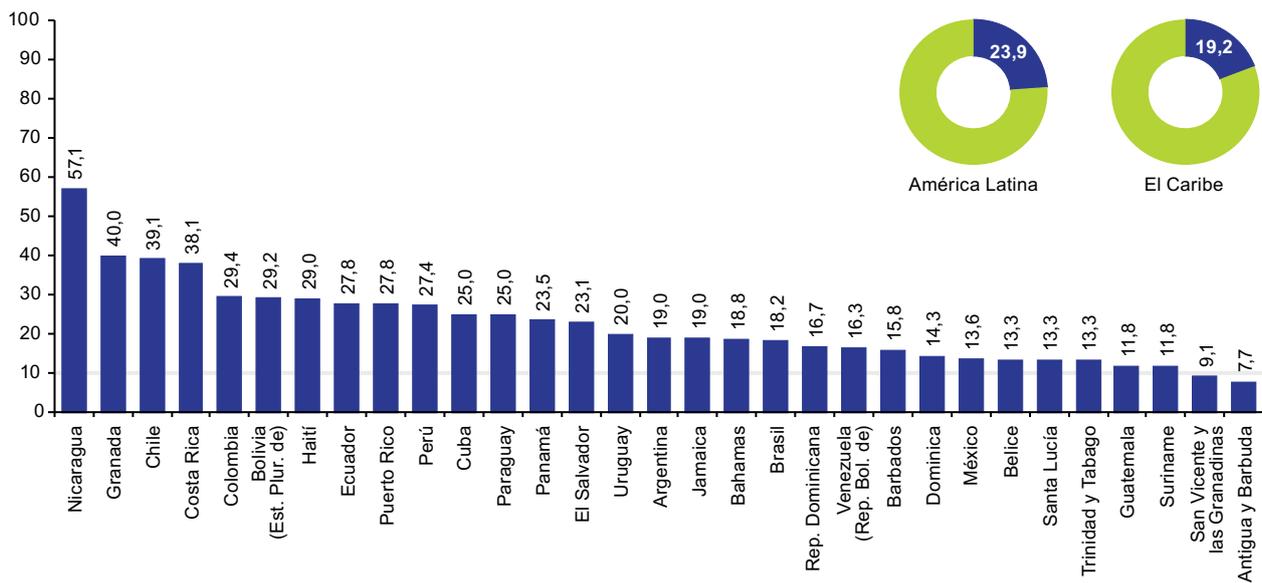
La primera designación (sin cartera) de una mujer en un ministerio o secretaría de Estado de la región se produjo en Cuba en 1948. Desde esa fecha hasta la actualidad, la historia ha avanzado muy lentamente. El análisis de los gabinetes ministeriales de los dos últimos períodos de gobierno muestra una trayectoria positiva en cuanto a la participación de mujeres, pero esta tendencia no se sostiene en todos los casos: si bien la participación aumenta en 19 países¹, también disminuye en otros 13². Entre los países en los que ha crecido la presencia de las mujeres, cabe destacar el incremento de más de 15 puntos porcentuales de Puerto Rico, Costa Rica, Chile y Granada, que lleva a estos tres últimos países a una composición equilibrada entre mujeres y hombres con cifras cercanas a un 40% de mujeres, así como el caso de Nicaragua, donde se mantienen gabinetes mayoritariamente integrados por mujeres. En el penúltimo período de gobierno había dos países sin participación femenina en el gabinete (Belice y Santa Lucía), pero este fenómeno se ha modificado en el último período de gobierno: todos los países de la región tienen al menos una ministra.

¹ Países en los que aumenta el porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales en los dos últimos períodos de gobierno (en orden ascendente según el número total de mujeres en el gabinete): Belice, Santa Lucía, Dominica, Barbados, República Dominicana, Brasil, Bahamas, Jamaica, Uruguay, El Salvador, Panamá, Cuba, Puerto Rico, Haití, Colombia, Costa Rica, Chile, Granada y Nicaragua.

² Países en los que disminuye el porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales en los dos últimos períodos de gobierno (en orden ascendente según el número total de mujeres en el gabinete): Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Honduras, Guatemala, Suriname, Trinidad y Tabago, México, Venezuela (República Bolivariana de), Argentina, Paraguay, Perú, Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional de).

En todo el mundo, las ministras siguen concentradas en las carteras vinculadas al área social, y su incursión en el ámbito económico y productivo es mucho menor (ONU-Mujeres, 2014). La región exhibe las mismas tendencias de concentración en ciertas áreas que el resto del globo, pero se desmarca en lo que respecta a los ministerios del área política: a partir de 2002, nueve países de América Latina (por orden cronológico: Chile, Colombia, Uruguay, Argentina, Ecuador, Nicaragua, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Paraguay) y tres del Caribe (Bahamas, Belice y Jamaica) han nombrado Ministras de Defensa, y en la mayoría de los países de la región ha habido Ministras de Relaciones Exteriores. Actualmente, América Latina cuenta con seis mujeres a la cabeza de sus cancillerías (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Honduras, México y Panamá) y el Caribe, con cuatro (Barbados, Dominica, Jamaica y Suriname). Un espacio muy importante de toma de decisiones en materia de política exterior son las representaciones permanentes de los países ante las Naciones Unidas: actualmente ocupan este cargo embajadoras de cinco países de América Latina (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Panamá) y de tres del Caribe (Belice, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas). La participación de las mujeres en las relaciones internacionales de los países de la región podría contribuir a fortalecer la cooperación en el marco de la agenda regional de género y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Gráfico IV.2
América Latina (20 países) y el Caribe (11 países): participación de mujeres en gabinetes ministeriales, 2014^a
(En porcentajes)



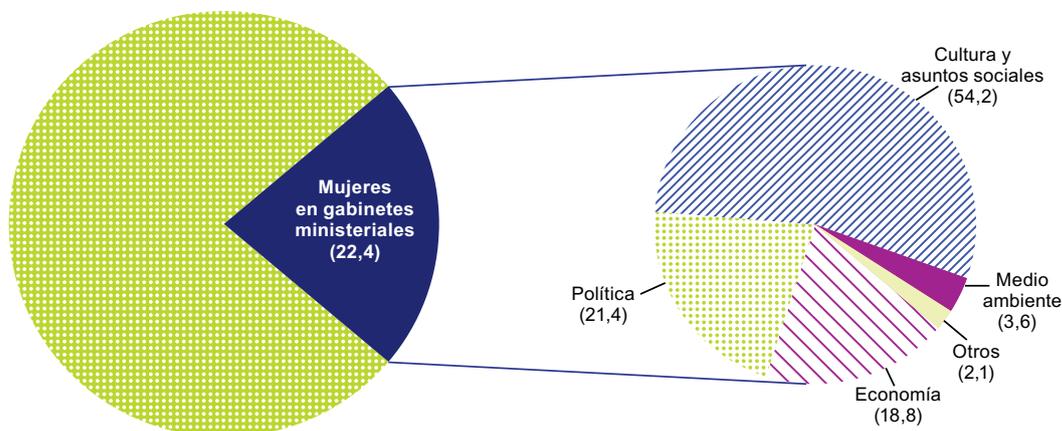
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

^a Último período de gobierno disponible.

El paso de mujeres por los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de la región ha dejado algunas huellas, entre las que se cuentan avances en la implementación de políticas públicas vinculadas a la paz: tres países (Argentina (2015), Chile (2009 y 2015) y Paraguay (2015)) han desarrollado planes nacionales de acción para la implementación de la resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad “Mujeres, paz y seguridad”. Estos ejemplos se enmarcan dentro de una nueva etapa del proceso de transversalización de género, en áreas menos tradicionales de las políticas públicas, y muestran la necesidad de acercar posiciones y sectores profesionales para trabajar de forma intersectorial y lograr un enfoque integral en el diseño e implementación de políticas públicas, lo que requiere el desarrollo de capacidades específicas³.

³ La CEPAL ha desarrollado, en colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), un manual de formación regional con el propósito de fortalecer dichas capacidades (Benavente, Donadio y Villalobos, 2016).

Gráfico IV.3
América Latina y el Caribe^a: participación de mujeres en gabinetes ministeriales
y distribución de sus carteras, 2014^b
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

^a Promedio simple de 31 países.

^b Último período de gobierno disponible.

Se ha de considerar también que, dentro de las instituciones públicas (institutos, servicios, departamentos o comisiones) que se ocupan de asuntos relacionados con las poblaciones indígenas y afrodescendientes, la presencia de mujeres pertenecientes a esos dos grupos en cargos de responsabilidad o en la toma de decisiones es sumamente escasa. Este hecho no se condice con el liderazgo de estas mujeres en las redes y organizaciones comunitarias y de la sociedad civil que representan sus intereses. En resumidas cuentas: las mujeres indígenas y afrodescendientes instalan temas de preocupación pública, pero después otras mujeres y hombres se acaban haciendo cargo de ellos (CEPAL, 2015e).

C. La expresión de las elecciones: parlamentos y poder local

En los estudios, medios de comunicación o incluso en la opinión pública se verifica que se ha valorado más el aporte de las mujeres a la democracia sustentado en la lógica de la igualdad política que en la de la gobernabilidad, ya que esta requiere que los grupos representados tengan un poder efectivo (Montaño, 1998). Es decir, a pesar de su mayor presencia, en muchas ocasiones las mujeres no forman parte de los pactos de poder en los que participan los partidos políticos, los gremios empresariales, las fuerzas armadas y las iglesias. En este contexto, una importante fuente de poder proviene del voto de las elecciones populares, que otorga a las mujeres voz, espacio de representación y capacidad para impulsar una agenda propia que recoja los intereses y necesidades de la mujer y su visión sobre el desarrollo y la sociedad. Entre 1929 (Ecuador) y 1961 (Paraguay) las mujeres de la región obtuvieron el derecho ciudadano a elegir, pero aún hoy, en pleno siglo XXI, no disfrutan suficientemente del derecho a ser elegidas.

1. Parlamentos: lentos avances hacia la representación de las mujeres

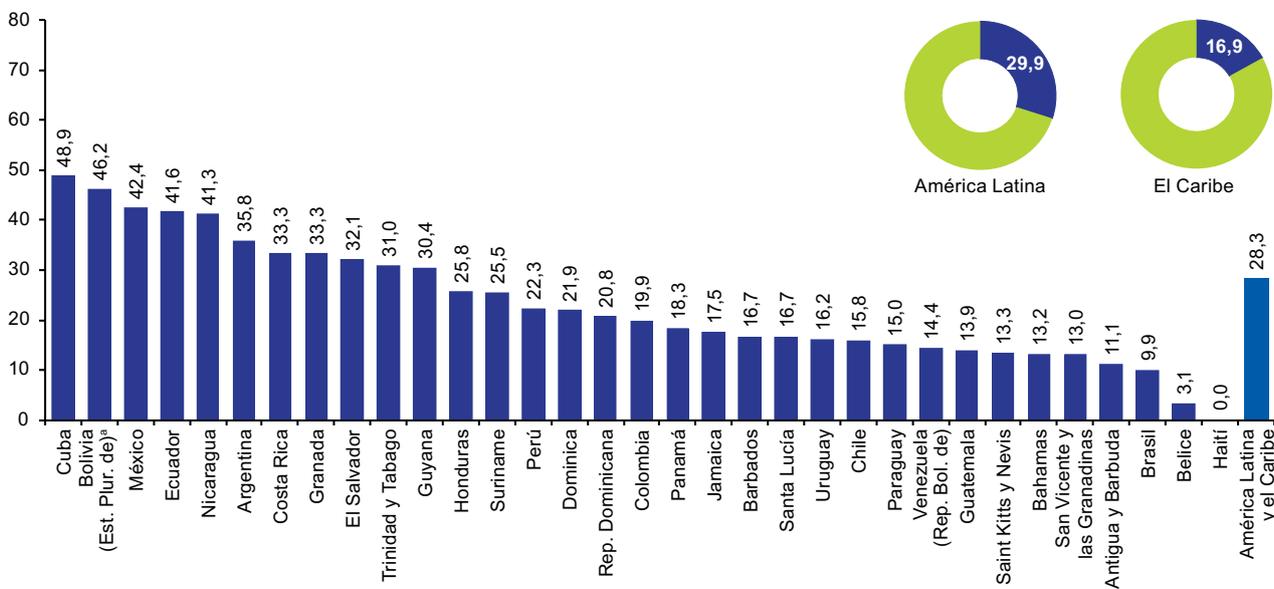
Desde el impulso inicial dado por la Argentina en los años noventa, la implementación de leyes de cuotas y paridad en los países de la región (16 en América Latina y 2 en el Caribe) ha dado como resultado un aumento significativo de la participación de las mujeres. Este positivo escenario se complementa con la situación de países como Cuba, en los que, sin haberse llevado a cabo acciones positivas específicas, también se han alcanzado altos niveles de participación femenina.

El incremento de la participación femenina por vía de las leyes de cuota o paridad tampoco ha sido un derrotero fácil. Las primeras leyes surgidas en la materia necesitaron un ciclo de reformas, así como incluirse en las

reformas constitucionales de algunos países, ya que, ante la ausencia de sanciones efectivas, los sistemas políticos desarrollaron múltiples formas de eludir su cumplimiento. A pesar de los esfuerzos y de la experiencia acumulada, persisten obstáculos para su pleno cumplimiento. En el caso de la Argentina, primer país del mundo en legislar una ley de cuotas, el informe del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) relata: “a 25 años desde su sanción, la ley todavía es violada por diferentes partidos políticos, alianzas y frentes electorales sin que la Justicia Electoral cumpla de un modo cabal y efectivo con su función de garante de su observancia. En las elecciones nacionales de 2015 el 10% de las listas oficializadas por la Justicia Electoral de diversas provincias incumplía de distintas maneras el cupo femenino” (ELA, 2016). En informes de otros países de la región se recogen situaciones similares, en las que determinados partidos prefieren pagar una multa o cumplir una sanción antes que dar espacio a las mujeres o incluso desarrollan formas creativas para intentar evadir el cumplimiento de la normativa, como disfrazar a hombres de mujer.

A pesar de los obstáculos, los resultados de las elecciones parlamentarias realizadas en 2015 confirmaron que la región sigue a la cabeza mundial (UIP, 2016) en cuanto a la presencia de las mujeres en los órganos legislativos, con un promedio del 28,3%, aun cuando en el Caribe, según los datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, la participación política de las mujeres en los parlamentos es menor (con un promedio del 16,9%). Asimismo, en las mencionadas elecciones de 2015 se produjo en la región el mayor aumento de la representación femenina en una cámara baja o única sucedido en el mundo: es el caso de Suriname, donde la representación de las mujeres aumentó 15,7 puntos porcentuales gracias al mayor número de candidatas y a la posición más elevada que ocupaban en las listas electorales (UIP, 2016).

Gráfico IV.4
América Latina (20 países) y el Caribe (13 países): mujeres electas en el órgano legislativo nacional, cámara única o cámara baja, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.
^a El dato del Estado Plurinacional de Bolivia fue proporcionado por el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, Ministerio de Justicia, en marzo de 2016.

El panorama de aquellas elecciones es positivo en general, pero con matices: muestra grandes avances en cuatro países, retrocesos en tres casos y tres países con menos de un punto de variación. Por otro lado, en Haití sigue sin haber ninguna mujer en el congreso.

Asimismo, en la mayoría de países del Caribe las dos últimas elecciones llevaron a una presencia mucho mayor de mujeres en la cámara alta, donde la afiliación es por nominación (a diferencia de la cámara baja, a la que se resulta electo). El aspecto positivo de esta disparidad es que muestra la voluntad de los Gobiernos por mejorar la representación de las mujeres en el parlamento.

En cuanto a la presencia de mujeres en la presidencia de las cámaras, el progreso es limitado; se mantiene la tendencia observada en los períodos anteriores, según la cual el incremento de las legisladoras no se traduce automáticamente en el acceso a posiciones de autoridad en los parlamentos. Mientras que en el Caribe destacan Antigua y Barbuda, las Bahamas y Barbados con mujeres en la presidencia del senado o cámara alta, en América Latina esto solo ocurre en la República Dominicana.

Además del peso que tienen los sistemas electorales y las normas de elección de autoridades dentro de los parlamentos, los países que cuentan con mujeres a cargo de la Presidencia de las cámaras bajas o únicas (Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador y Trinidad y Tabago) (UIP, 2016) también exhiben altos niveles de mujeres congresistas, lo que muestra que los logros en la participación política de las mujeres permiten ocupar nuevos espacios de liderazgo y refuerzan la importancia de una masa crítica de mujeres, más allá de los éxitos individuales. Por el contrario, en la actualidad no existen ejemplos de presidentas de cámara en ejercicio en países con menores tasas de representación femenina.

La participación femenina no es solo limitada en general, sino que su déficit demuestra ser aún más profundo cuando se analiza la diversidad de las mujeres parlamentarias. La presencia en los parlamentos (cámaras bajas o únicas) de mujeres afrodescendientes, por ejemplo, es muy baja; en 2014, su participación en siete países latinoamericanos entre los que se incluyen aquellos con mayor presencia poblacional afrodescendiente (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), variaba entre la ausencia absoluta (en Colombia, Costa Rica y el Uruguay) y un máximo del 3,65% de presencia relativa (Ecuador) (Htun, 2014). En el Brasil, donde las mujeres afrodescendientes representan cerca del 25% de la población (IPEA, 2011), solamente el 1,36% de los legisladores —es decir, 7 de 513— son mujeres negras (Htun, 2014). A su vez, en la República Bolivariana de Venezuela, donde la población femenina afrodescendiente representa un 25,6% del total poblacional, solo había una mujer afrodescendiente en el parlamento en 2013. En América Latina, a diferencia de lo que ocurre en los países del Caribe donde las personas afrodescendientes forman parte de la élite política, se observa que la discriminación y la desigualdad racial y étnica erigen mayores barreras para la participación.

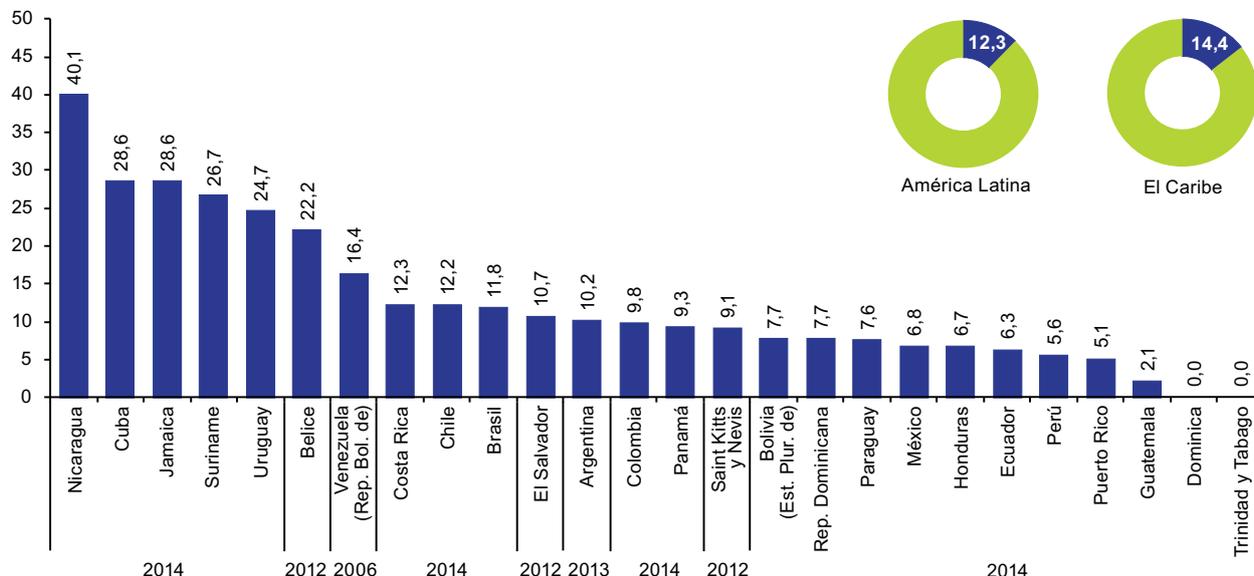
2. Las alcaldías, un espacio que se resiste al cambio

En comparación con los avances logrados en los puestos de elección popular de nivel nacional, la participación femenina en el poder local ha avanzado a un ritmo más lento, y los resultados que se observan son limitados. El promedio de mujeres presentes en las alcaldías equivale a menos de la mitad del las mujeres que participan a nivel regional en los gabinetes ministeriales, parlamentos y cortes superiores de justicia. Esta situación resulta preocupante; como afirma el PNUD, “[l]a presencia mayoritaria masculina en los cargos ejecutivos (municipales y de segundo nivel) permite aseverar que los hombres participan decisivamente del diseño y la instrumentación de políticas públicas y gozan de un mayor acceso a los recursos derivados del poder político territorial. Esto es problemático dado que los cargos subnacionales han ganado niveles de autoridad política y autonomía fiscal sin precedentes históricos en la región” (PNUD, 2013b, pág.70).

La representación de las mujeres en las alcaldías ha mostrado un incremento menor que los cargos a nivel nacional: en la mayoría de los países (19) se sitúa por debajo del 15%, y el promedio regional llega solo al 12,3%. Solo un país supera el 30% (Nicaragua, con un 40,1 % de alcaldesas), la proporción que habitualmente se considera equivalente a una masa crítica capaz de generar cambios. Otros tres países (Cuba, Jamaica y Suriname) se acercan a este umbral, con cifras por encima del 25%.

En el caso de las concejalías, el promedio de la región ha aumentado de un 19,8% en 2002 a un 27,3% en 2014, un nivel semejante a la participación de las mujeres en cargos nacionales. En nueve países la presencia de las mujeres en las concejalías ha superado el 30%, y solo en cuatro esta es inferior al 15%. La marcada diferencia entre la cantidad de alcaldesas y la de concejalas refleja los efectos de las diferentes normas vigentes para elegir cargos en las alcaldías y en los concejos municipales y es una muestra más de la necesidad de sistemas proporcionales para avanzar hacia una representación equilibrada de hombres y mujeres. Por otro lado, tampoco se observa un tránsito fluido del cargo de concejala al de alcaldesa, lo que indica que esta progresión no se da de forma automática y que existen barreras específicas para ello.

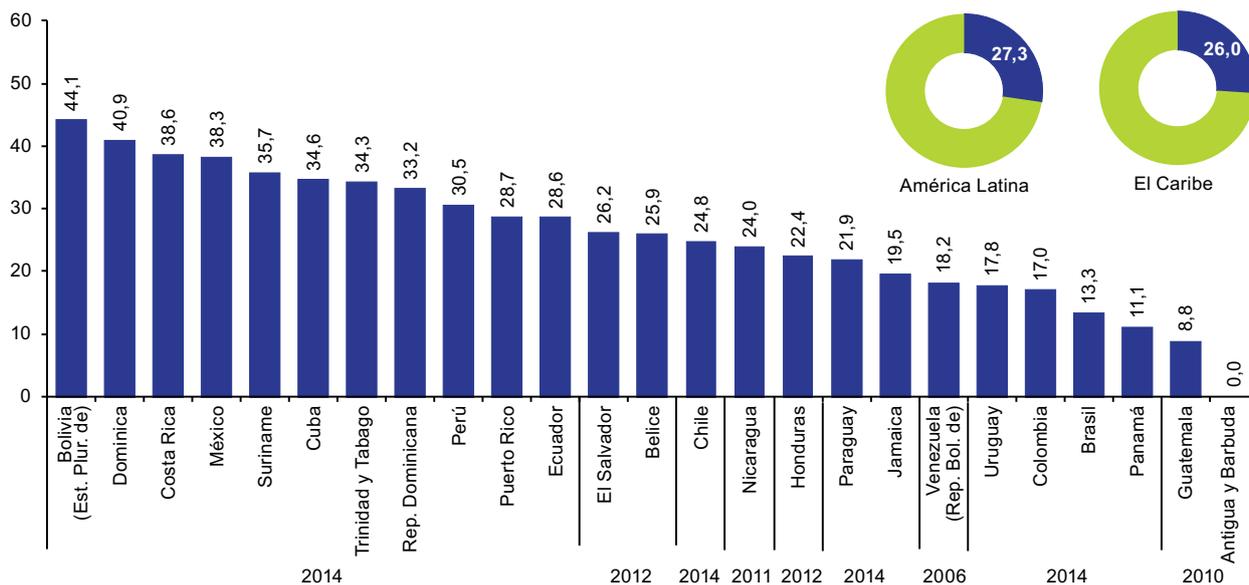
Gráfico IV.5
América Latina (20 países) y el Caribe (6 países): mujeres alcaldesas electas, 2014^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

^a O último dato disponible.

Gráfico IV.6
América Latina (19 países) y el Caribe (6 países): mujeres concejales electas, 2014^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

^a O último dato disponible.

En 2015, 15 países tipificaron la cuota de representación femenina o incorporaron la paridad de los cargos de representación local o municipal en la Constitución. La cuota muestra, al igual que en el poder legislativo a nivel nacional, un aumento significativo de concejalas con respecto al período anterior a la implementación de cuotas

o leyes de paridad. Entre estos países, el Perú, la República Dominicana, México, Costa Rica y Bolivia (Estado Plurinacional de) cuentan con una representación de mujeres concejales superior al 30%. Estos resultados muestran que hay más mujeres concejales en los países donde existen las cuotas electorales.

No parece haber una relación entre la cantidad de alcaldesas y la de concejales electas en cada país. Los países que presentan niveles por encima del promedio regional de alcaldesas no coinciden con aquellos que cuentan con una masa crítica de concejales superior al 30%, con la excepción de Cuba y Suriname. De los otros siete países que tienen un alto nivel de concejales, solo Costa Rica alcanza el promedio regional de alcaldesas; en los otros casos, la representación femenina en las alcaldías fluctúa entre el 0% y el 8%.

El desarrollo local no es neutro; puede favorecer o, por el contrario, afectar negativamente a la igualdad y el ejercicio de derechos. Las políticas de desarrollo urbano se presentan como una oportunidad para fortalecer la igualdad de género y así contribuir a un desarrollo más igualitario de las ciudades. Frente a los desafíos que plantea el desarrollo sostenible, es importante aprovechar el acceso que tienen los gobiernos locales a las necesidades y demandas de la ciudadanía y su consiguiente potencial para responder de manera rápida y eficiente.

3. Elegibilidad y acoso político: dos barreras que superar

Los procesos de elección popular presentan circunstancias y barreras específicas para las mujeres que es necesario considerar para comprender mejor cómo funciona el sistema político en el que se desarrollan esos procesos y al que aspiran a integrarse las mujeres.

a) Elegibilidad

Es importante analizar la información sobre la participación de las mujeres en el poder político como resultado de un proceso anterior, pero aún lo es más conocer mejor un rasgo de su participación en comparación con la masculina: sus posibilidades reales de éxito electoral. La tasa de elegibilidad, o tasa de éxito, según la Unión Interparlamentaria (UIP), es un instrumento que permite comprobar si los hombres y las mujeres resultan electos en la misma proporción que presentan sus candidaturas o si existe una mayor tendencia a elegir a hombres que a mujeres.

Este indicador tiene algunas limitaciones, ya que puede asemejar situaciones diferentes: mostraría el mismo resultado en países con pocas candidatas que obtengan un relativo buen desempeño que en otros casos con una gran cantidad de candidatas con ese mismo buen desempeño. Es decir, a pesar de que la tasa de elegibilidad sería igual para las candidatas de ambos extremos, el número de candidatas electas, que es el resultado final, sería en realidad muy diferente. A pesar de estas limitaciones, el dato es ilustrativo. Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, el promedio regional de la tasa de elegibilidad femenina en las últimas elecciones fue de 1 de cada 10 mujeres, mientras que el de la tasa de elegibilidad masculina fue de 1 de cada 5, es decir, el doble de la tasa femenina. Al desagregar los datos por países y comparar la tasa de los hombres y la de las mujeres se observa que en América Latina, si bien conviven distintas realidades, la situación de desventaja de las mujeres es resistente al cambio.

b) Acoso político

El acceso paritario a los espacios de toma de decisiones políticas ha sido un camino difícil para las mujeres en América Latina y el Caribe. A día de hoy, existen leyes que establecen un marco de exigibilidad respecto a su representación, pero persisten obstáculos importantes que hasta hace muy poco estaban totalmente invisibilizados. Uno de ellos es el acoso político, que, al igual que otras formas de violencia contra las mujeres, atenta contra el logro de la igualdad y la autonomía de las mujeres: sin una participación paritaria en los espacios de toma de decisiones a todos los niveles, no es posible hablar de igualdad de género ni tampoco de profundización de la democracia. Así lo consideraron las Ministras y altas autoridades de los mecanismos para el adelanto de las mujeres cuando, en el marco de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizadas en Quito (2007) y Santo Domingo (2013), acordaron adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos.

Según la experiencia regional, las expresiones de acoso político a las mujeres son de variada naturaleza y gravedad. Entre dichas expresiones cabe señalar la asignación de distritos claramente perdedores, la ausencia de apoyo material o humano, las agresiones o amenazas durante el período de campaña y, en el caso de mujeres electas, la asignación a comisiones o áreas de poca importancia, con bajo presupuesto o sin él; el trato discriminatorio por parte de los medios de comunicación; mayores exigencias de rendición de cuentas, e intimidación, amenazas o violencia física dirigidas a ellas mismas o a sus familias, que en situaciones extremas pueden incluir violación o asesinato u otras formas de violencia (CEPAL, 2015j). El acoso es un fuerte obstáculo aún por superar. En la actualidad solo cuatro países de la región se encuentran en proceso de debatir leyes que combatan el acoso y la violencia política (Costa Rica, Ecuador, México y Perú), mientras que el único país de América Latina y el Caribe que ha aprobado una ley contra el acoso y la violencia política hacia las mujeres es el Estado Plurinacional de Bolivia, con la Ley núm. 243 de 2012. A pesar de esta Ley, entre 2010 y 2014 se registraron 272 casos de violencia contra concejalas en 170 municipalidades (ACOBOL, 2014).

Recuadro IV.1

Un ejemplo digno de imitar: la Ley núm. 243 del Estado Plurinacional de Bolivia

La Ley núm. 243 contra el acoso y la violencia política, aprobada el 28 de mayo de 2012 por el Estado Plurinacional de Bolivia, define el acoso político como “el acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública o en contra de sus familias, con el propósito de acortar, suspender, impedir o restringir las funciones inherentes a su cargo, para inducir a u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.” Asimismo, define la violencia política como “las acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas, sexuales cometidas por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública, o en contra de su familia, para acortar, suspender, impedir o restringir el ejercicio de su cargo o para

inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.”

En consecuencia, en agosto de 2016 la Asociación de Concejalas firmó un convenio con el Tribunal Supremo Electoral que recoge las siguientes iniciativas para favorecer la promoción de la democracia paritaria y el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres:

- Información y capacitación sobre participación política de las mujeres y acoso y violencia política con mujeres autoridades del ámbito municipal.
- Construcción y socialización de una nueva normativa con miras a hacer efectivo el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.
- Sistematización y seguimiento de casos de acoso y violencia política contra autoridades del nivel municipal.
- Información y sensibilización pública para la defensa de los derechos políticos de las mujeres.

Fuente: Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), “TSE y ACOBOL acuerdan fortalecer la democracia paritaria y la lucha contra el acoso y violencia política”, 9 de agosto de 2016 [en línea] <http://www.acobol.org.bo/site/index.php/noticias/256-tse-y-acobol-acuerdan-fortalecer-la-democracia-paritaria-y-la-lucha-contra-el-acoso-y-violencia-politica>.

Asimismo, en el marco de las obligaciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), las autoridades nacionales competentes del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) adoptaron la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres durante la VI Conferencia de Estados Parte de la Convención de Belém do Pará, en Lima, el 15 de octubre de 2015. Esta Declaración llama la atención sobre las múltiples manifestaciones de acoso y violencia sufridas por las mujeres en el ámbito de la política y hace un llamado para prevenir, atender y sancionar estos delitos (OEA, 2015). Con este fin, se incluyen propuestas de políticas públicas y de acción desde los ámbitos de los partidos políticos, los medios de comunicación y las instituciones electorales, entre otros.

D. ¿Cómo romper el actual techo de los cargos de elección popular?

El reducido grado de participación femenina en los procesos de adopción de decisiones en aspectos gubernamentales y de políticas públicas es un déficit que no afecta solo a las mujeres activas en partidos políticos, sino que también incide en la calidad de la democracia y en el vínculo de la ciudadanía con sus representantes, es decir, la gobernabilidad.

La desigualdad de género es un componente estructural de la pobreza y la exclusión en América Latina, por lo que abordar los nudos críticos de la discriminación de género es indispensable para el desarrollo sostenible. En los países de la región que cuentan con presencia femenina en el parlamento, el debate de leyes que tratan asuntos prioritarios para las mujeres y la igualdad de género, como las reformas en materia de violencia de género, medidas afirmativas para la participación política de las mujeres, la sanción del acoso sexual u otros, se ha visto facilitado por el impulso individual o colectivo (incluso desde diferentes partidos políticos) de estas parlamentarias (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2014).

Más allá del aporte que realizan las mujeres a la actividad política, es necesario que el funcionamiento del sistema político democrático se replantee y que se vincule a un modelo de desarrollo centrado en las personas en condiciones de igualdad de derechos.

Se necesitan nuevas propuestas para avanzar con respecto a los cargos de elección popular, que siguen un sistema específico distinto a las designaciones del poder ejecutivo, judicial u otros sectores, a fin de romper el techo actual que presentan, acelerar el ritmo del progreso y lograr una transformación de los resultados del sistema político, con la democracia paritaria como objetivo y el financiamiento público como instrumento.

1. De las cuotas a la democracia paritaria

Los avances en materia de participación política de las mujeres de las últimas décadas responden a varios factores: las acciones del movimiento de mujeres, las iniciativas de las propias mujeres dentro de los partidos políticos y como parte de redes transversales y el papel de los Estados en el cumplimiento de los compromisos regionales e internacionales en la materia (como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), principalmente a través de reformas jurídicas.

La pérdida y posterior recuperación de la democracia en muchos países de la región en las décadas de 1970 y 1980 tuvo como protagonistas a mujeres y esto ha marcado la agenda regional de igualdad de género, en particular en el ámbito de la participación política. Sin embargo, persisten barreras estructurales y una cultura basada en modelos patriarcales que se expresa en consecuencias como el acceso desigual de las mujeres a diversos ámbitos públicos: cuando se tienen distintas condiciones de partida, no se genera una competencia en igualdad de oportunidades. Frente a esta problemática, las cuotas constituyen acciones afirmativas que reconocen la desigualdad y la necesidad de medidas temporales para que la participación política de las mujeres avance más rápidamente. América Latina ha sido pionera en establecer acuerdos y un marco normativo en esta materia: es la región en la que más países cuentan con leyes de cuotas para las elecciones parlamentarias (IDEA/CIM, 2013); esto tiene efectos particularmente positivos en el sistema electoral en aquellos casos en los que las cuotas son superiores al 40% (ONU-Mujeres, 2015).

En este contexto, el debate regional ha ido más allá y se ha planteado un objetivo más amplio que el aumento del número de mujeres en el Congreso: la paridad. Como señala el Consenso de Quito (2007), “la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”. En virtud de este Consenso, los países de la región asumieron el compromiso de “[a]doptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas”.

A diferencia de las cuotas, la paridad no es una medida transitoria, sino un objetivo, en cuanto principio ordenador permanente de la actividad política (Ferreira, 2015). En este sentido, la paridad “reformula la concepción del poder político redefiniéndolo como un espacio que debe ser compartido igualitariamente entre hombres y mujeres, y por ello incide en el resultado final desde su propia concepción y no solo en la oferta electoral, como ocurre con las cuotas” (IDEA/CIM, 2013, pág.23).

El objetivo de la paridad ha quedado recogido en la región en los sistemas jurídicos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Panamá (ONU-Mujeres, 2015).

Un elemento fundamental de la paridad es que, como principio, supera el aspecto de la representación equilibrada de hombres y mujeres en un sistema democrático y apunta a objetivos transformadores en relación con la igualdad de género. En síntesis, “aspira a una democratización de las relaciones entre los géneros” (ELA, 2016). Además, supera el imperativo de la representación cuantitativa, sin abandonar su importancia, para pasar a instalar un criterio que ya había sido desvelado en el debate en torno a las minorías: “Las minorías y las mayorías no se distinguen por el número. Una minoría puede ser más numerosa que una mayoría. Aquello que define la mayoría es un modelo al que hay que conformarse: por ejemplo, europeo blanco, adulto, varón, urbano. Mientras que una minoría no tiene modelo, es un devenir, un proceso” (Deleuze, 2005, pág. 21).

La Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria aprobada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) en 2015 representa un instrumento relevante para la región. En su artículo 3, esta norma señala que se considera Democracia Paritaria el “modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo”. En él se propone ir más allá de una mayor presencia de mujeres y situar el sistema democrático en el centro de las transformaciones (PARLATINO/ONU-Mujeres, 2015). Se plantea que la democracia paritaria requiere una aplicación amplia en todo el ámbito territorial por medio de políticas de Estado que abarquen a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como a los organismos electorales.

Entre los desafíos que se enfrentan están el reconocimiento de la importancia de la participación paritaria de las mujeres en la política y la acción transversal respecto a esta en todo el espectro político, dando sostenibilidad a los avances más allá de los cambios de gobierno. Uno de los instrumentos que han facilitado los acuerdos políticos amplios son las redes o bancadas de mujeres agrupadas en torno a temas de importancia para el avance de los derechos de la mujer (en particular en el caso de la participación política), frente a la persistencia de prácticas resistentes al cambio que se manifiestan de diversas formas en el abanico de los partidos políticos. Sin embargo, esta no puede ser una responsabilidad exclusiva de las mujeres; las implicancias para el funcionamiento del sistema democrático y la apropiada representación de la ciudadanía requieren el compromiso institucional de los partidos y movimientos políticos.

2. Financiamiento público: instrumento para la igualdad

En la actualidad somos testigos de la paradoja entre la valorización de la democracia, la creciente pérdida de legitimidad de algunas instituciones políticas y la movilidad y diversificación del poder que hace que cuando las mujeres acceden a ciertos puestos con aparente poder de decisión, el poder ya está en otra parte. En este sentido, es importante y necesario inaugurar nuevas reglas de juego para el desarrollo de la política (Giddens, 1994).

El financiamiento público de los partidos políticos y las campañas constituye una herramienta para hacer frente a la persistencia de la baja representación política de las mujeres: al reducir las diferencias entre los partidos y candidatos que cuentan con mayores recursos y aquellos que cuentan con menos, permite equilibrar la competencia, evitando que el hecho de disponer o no de dinero determine finalmente quién ocupará un cargo de poder. Esto resulta especialmente relevante en el caso de las mujeres, ya que tienden a estar menos conectadas a las redes que dan acceso a los recursos y, además, disponen de menos tiempo debido a la carga que suponen las responsabilidades de cuidado, entre otros factores.

Las medidas en torno al financiamiento público de la política impulsadas con esta finalidad suelen centrarse en las campañas políticas, buscando garantizar el financiamiento a las candidaturas de mujeres, lo que, si bien no asegura su representación igualitaria, sí implica un gran avance en las oportunidades de competir. Podrían distinguirse dos tipos de mecanismos: los mecanismos de incentivos (en Colombia y Haití), es decir, medidas que incrementan el financiamiento público de los partidos políticos que cumplen con determinados criterios —como ciertos porcentajes de mujeres candidatas o electas— y subsidios que se entregan a los partidos para apoyar procesos electorales de mujeres, y los mecanismos de sanciones (en Colombia y Honduras), medidas que reducen o eliminan el financiamiento público de aquellos partidos que no cumplen con ciertos requerimientos.

El efecto de estas medidas depende de distintos factores, pero el más relevante es cuán atractivos resultan los recursos para los partidos políticos. En casos en que los partidos políticos se financien principalmente con recursos provenientes del sector privado, los incentivos o sanciones tendrán escasos efectos positivos sobre la participación política de las mujeres, ya que pueden obtener los mismos recursos que obtendrían a través del financiamiento público por medio privado.

A diferencia de los mecanismos anteriores, enfocados en las campañas, existen otros que se centran en el financiamiento público de la actividad permanente de los partidos políticos. Se trata de mecanismos complementarios (presentes en el Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Panamá) que buscan, a través del financiamiento de acciones específicas de promoción y capacitación, promover la mayor participación de las mujeres en los partidos y potenciar sus capacidades de liderazgo, para así aumentar sus posibilidades de competir y resultar electas. Por medio de este tipo de medidas es posible incentivar a las mujeres a formar parte de partidos políticos y a competir en procesos electorales, lo que contribuye a que haya un mayor número de mujeres disponibles para ocupar cargos. Destacan en la región los efectos positivos de las medidas aplicadas en Costa Rica, donde se ha logrado promover el liderazgo femenino e introducirlo en los partidos, y en México, cuya experiencia ilustra la necesidad de contar con sistemas adecuados de monitoreo y sanción como parte del diseño e implementación de las normas, ya que, tras observar problemas en su funcionamiento, se desarrolló un sistema de fiscalización y control del buen uso de los recursos para actividades de promoción y capacitación de mujeres que permite evitar malas prácticas a la hora de asignar recursos (PNUD, 2016).

Recuadro IV.2

Mujeres indígenas: líderes y ciudadanas

Frente a las brechas étnicas, territoriales y de género que las afectan, las organizaciones de mujeres indígenas han puesto el acento en la preocupación por la desigualdad que afecta a sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales y en el reconocimiento de esta desigualdad: “específicamente, el tema de los derechos políticos es central para ellas, ya que en él confluyen sus demandas como mujeres y como indígenas, y porque además propicia un cambio de paradigma vinculado a sus reivindicaciones como titulares de derecho” (CEPAL, 2013e, pág. 105). En los últimos años se ha producido una consolidación del movimiento de las mujeres indígenas, a medida que estas mujeres han desarrollado habilidades organizativas, de comunicación, de articulación de redes y de movilización de recursos. Asimismo, han adquirido un alto grado de experiencia en su vinculación con entidades del Estado y del sistema de las Naciones Unidas y la cooperación internacional (CEPAL, 2014c). Sus comunidades, y las nuevas generaciones de mujeres indígenas, cuentan hoy con un valioso recurso: el conjunto de experiencias y aprendizajes de las mujeres que han accedido a espacios de poder y han logrado incidir en la definición de una agenda más incluyente.

Recientemente, la participación de las mujeres indígenas ha logrado avances en puestos de toma de decisiones dentro del poder ejecutivo. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de) ha habido mujeres indígenas en los gabinetes ministeriales de gobierno, en carteras de relaciones exteriores, justicia, paz, cultura, desarrollo productivo y economía plural, desarrollo rural y tierras.

Si bien las reformas legislativas en favor de la representación femenina en los parlamentos (como las leyes de cuotas) han permitido un avance de la participación política formal, estas han beneficiado mayormente a mujeres no indígenas pertenecientes a clases sociales con una mayor educación formal y han tenido un menor impacto en el caso de las mujeres indígenas. En consecuencia, estas mujeres han optado por luchar por una cuota específica para mujeres indígenas en las organizaciones mixtas de sus pueblos y en instancias de gobierno tradicionales. Estas cuotas a veces se traducen en la creación de oficinas, secretarías o secciones lideradas por mujeres. Sin embargo, también cabe

resaltar que en algunos países de la región existen cuotas para la participación de los pueblos indígenas. Esto hace más probable que las mujeres indígenas puedan acceder a puestos de poder, aunque ello implique un arduo proceso de negociación dentro de las organizaciones de estos pueblos. En el caso del Perú, la llamada “cuota nativa” abarca a las comunidades nativas, campesinas y de pueblos originarios y exige a las organizaciones políticas que, en cada región o provincia donde estén presentes, la proporción de representantes de las comunidades mencionadas sea del 15% o más, conforme a lo que determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Esta acción afirmativa se aplica a los órganos de gobierno representativo subnacional —consejo regional y concejo municipal—, y no a la elección de los miembros del Congreso de la República (CEPAL, 2013e).

En el caso de la República Plurinacional de Bolivia las diversas políticas llevadas a cabo en pos de la representación indígena han dado frutos: en el período 2009-2015, el 31,5% de los parlamentarios representaba a la comunidad indígena. Por su parte, las mujeres indígenas correspondían al 6,9% del total de los parlamentarios (CEPAL, 2014d).

A medida que los pueblos indígenas han comenzado a formar sus propios partidos políticos en algunos países, también han comenzado a acceder al poder en el ámbito municipal, estableciendo formas alternativas de política y gestión local: “En términos generales, las mujeres indígenas llegan a presidir los municipios más pobres y marginados y, en ocasiones, se trata de comunidades con tensiones y conflictos. La mayoría son mujeres con liderazgo excepcional, provenientes de familias con experiencia intergeneracional de lucha [...] son percibidas como una opción para resolver conflictos y transforman la manera de hacer política” (CEPAL, 2014d, pág.22).

Sin embargo, a pesar de los avances en materia de reconocimiento, institucionalidad y leyes, quedan desafíos importantes por afrontar, ya que las mujeres indígenas permanecen, en gran medida, invisibilizadas como sujetos de políticas diferenciadas. En la mayoría de los países de la región se sigue careciendo de datos disponibles sobre las condiciones de vida de las mujeres indígenas, así como sobre fenómenos de especial significación para ellas, como la migración interna o internacional.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.558), Santiago, 2013; *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas* (LC/L.3842), Santiago, 2014; *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis* (LC/L.3893/Rev.1), Santiago, 2014.

Con relación al impacto del financiamiento público destinado a campañas electorales, hay que tener en cuenta que estas son parte de un ciclo político que se inicia en la precampaña para lograr la nominación (etapa clave para las candidatas) y culmina con la reinserción tras salir del cargo. El hecho de que no se cubran todas estas etapas suele impactar gravemente a la mayoría de las mujeres dedicadas a la política, dado que algunos partidos y sistemas políticos todavía conservan fuertes resistencias a la participación de la mujer en condiciones de igualdad. Por lo tanto, la definición de las características y el funcionamiento del financiamiento público no es neutra en términos de género y muestra consecuencias distintas para las mujeres. Los destinatarios del financiamiento público pueden ser los partidos o las mismas personas candidatas; para las mujeres es más efectivo recibirlo directamente, ya que la gestión a través de los partidos puede implicar dificultades adicionales. Asimismo, los recursos pueden entregarse con la modalidad de reembolso o como aporte previo; el primero perjudica a las mujeres por las dificultades de acceder a los recursos, mientras que la posibilidad de contar con financiamiento antes de que se generen los gastos de campaña promueve su participación (Ferreira, 2015).

Al observar la realidad internacional queda patente la necesidad de complementar los distintos mecanismos, es decir, que estos se relacionen entre sí y con otro tipo de medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género, para fomentar la participación política de las mujeres y asegurar su elegibilidad (PNUD, 2016).

Asimismo, es posible ampliar el efecto positivo con normas generales de transparencia y rendición de cuentas respecto al financiamiento, tanto público como privado, y el establecimiento de límites al gasto electoral con un sistema de control efectivo, aun cuando no sean medidas específicamente dirigidas a potenciar la participación de mujeres.

E. El ámbito económico, la gestión del conocimiento y la comunicación social en deuda con las mujeres

Los procesos de adopción de decisiones que rigen el destino de las sociedades y el poder en los países superan ampliamente el ámbito público y de representación política formal. Sin duda, las decisiones en materia económica o productiva o las de los medios de comunicación, entre otras, son determinantes para la igualdad de género, y la participación de las mujeres en dichos espacios es necesaria para un mayor impulso hacia el desarrollo sostenible. Actualmente, sin embargo, su participación es reducida tanto en el sector público como en el privado. Esta situación cada vez se cuestiona más, en particular ciertos casos extremos de exclusión de mujeres que se han vuelto visibles. Existen distintas estrategias para ello, como la formación de alianzas con jóvenes líderes masculinos que no participan en paneles conformados exclusivamente por hombres como protesta por la ausencia total de mujeres.

Solo 7 de 18 países de América Latina tienen alguna mujer en los directorios de sus bancos centrales. Si bien no existen cifras oficiales del sector privado, algunos estudios muestran, de manera indicativa, que la participación de las mujeres en los directorios de las grandes empresas solo llega al 8%, y que de 72 empresas solo 3 tenían a una mujer a cargo de la dirección ejecutiva (Scuro y Bercovich, 2014). Por consiguiente, las experiencias y necesidades de las mujeres no son suficientemente consideradas en las decisiones, lo que dificulta que se generen cambios en las brechas de género existentes. El sector privado debe desempeñar un papel preponderante en el avance de la agenda de desarrollo sostenible, ya que está llamado a utilizar la innovación para resolver los problemas que actualmente impiden mayores avances como la mayor participación de las mujeres en cargos directivos y la disminución de la concentración de trabajadoras en puestos de menores ingresos.

A pesar de la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado y de la presencia de trabajadoras en cada vez más sectores de la economía, esto no se traduce en su participación en puestos de toma de decisiones en los sindicatos. Incluso en actividades altamente feminizadas, como el profesorado y el sector de la salud, los sindicatos

son mayoritariamente liderados por hombres. Tal vez sea por ello que los sindicatos no se hayan enfrentado a problemas como la brecha salarial de género, la discriminación que afecta a las trabajadoras domésticas y su diferente régimen, las necesidades de compatibilizar la vida familiar y el trabajo remunerado, el acoso laboral, las responsabilidades de cuidado y otros temas. En la región, son escasas las mujeres que ocupan la presidencia de organizaciones multisindicales nacionales; destacan los casos de Barbados (Presidenta de la Unión de Trabajadores de Barbados), Chile (Presidenta de la Central Unitaria de Trabajadores) y Panamá (Secretaria General de la Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá).

Las pequeñas y medianas empresas y las cooperativas son otro espacio importante del desarrollo de las economías donde la participación de mujeres en los procesos de toma de decisiones es importante para la integración de sus intereses y necesidades en la construcción de una organización laboral y económica más inclusiva (PNUD, 2014a, pág.110). Ya se están dando algunos pasos destacados en esta dirección. En Chile, las mujeres representan el 51,9% del total de socios, pero el 84% de las cooperativas no tienen mujeres en sus directivas (Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, 2015) Frente a este contexto, se ha reformado la Ley General de Cooperativas (Ley núm. 20881 de 2016), para que sus órganos colegiados aseguren la representatividad de todos sus socios y socias: el porcentaje que represente cada género entre los asociados debe verse reflejado proporcionalmente en el órgano colegiado respectivo. El estatuto social de cada cooperativa deberá establecer el mecanismo de ponderación que permita dar cumplimiento a esta norma. Sin embargo, la norma indica que el incumplimiento de las disposiciones no afectará la validez de los actos efectuados, lo que, según la experiencia acumulada en materia de acciones afirmativas sin sanción efectiva, puede reducir su efectividad. Esto constituye un llamado de atención para futuras normativas con objetivos similares en otros países.

En el ámbito de la gestión del conocimiento, el hecho de que la mayoría de los estudiantes universitarios sean mujeres no se refleja en sus autoridades. Los escasos datos existentes sobre la participación de mujeres como decanas y rectoras de universidades muestran que es baja, llegando al 13,9% en el caso de las rectoras⁴. Asimismo, son escasos los ejemplos de políticas institucionales de igualdad de género dentro de las universidades, y esto no contribuye a visibilizar las dificultades que enfrentan las académicas durante su carrera, especialmente en el acceso a cargos directivos.

En el ámbito del conocimiento, muchos países reconocen que un mayor equilibrio de género y diversidad en las ciencias y la investigación aumentaría su competitividad en una economía globalizada (UNESCO, 2015a). Esto es relevante por el rol que cumple la investigación para el desarrollo, en particular en el monitoreo de tendencias en las áreas de seguridad alimentaria, salud, agua, energía y cambio climático, entre otras. Según datos de la UNESCO, América Latina y el Caribe tiene una de las tasas más altas de investigadoras (un promedio del 44%) e incluye a los dos países con las mayores tasas del mundo: el Estado Plurinacional de Bolivia (63%) y la República Bolivariana de Venezuela (56%). Destacan también los niveles alcanzados en la Argentina (53%), el Paraguay (52%), el Uruguay (49%), el Brasil (48%) y Guatemala (45%). En varios países (Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)) las mujeres son mayoría entre los graduados en Ciencias; en Guatemala alcanzan el 75%. Al mismo tiempo hay tendencias preocupantes, como el descenso de la cantidad de graduadas en Ciencias de la Computación, la persistente baja participación femenina en las carreras de ingenierías y la segmentación laboral vertical y horizontal de las científicas, así como su menor acceso a fondos de investigación, registros de patentes y altos cargos (UNESCO, 2015a).

Esta situación se repite en el denominado cuarto poder: los medios de comunicación. Estos cumplen una función central en la generación de la agenda pública y la visibilidad de distintos asuntos y problemáticas sociales, así como en el cambio cultural hacia una mayor igualdad o la reproducción de los estereotipos y la legitimidad de prácticas discriminatorias. De acuerdo con los datos disponibles en la región, las mujeres solo ocupan el 21,5% de los cargos directivos y el 30,5% de los puestos en la alta gerencia en este ámbito, con una gran variación entre los países. En Chile, el porcentaje de mujeres en cargos directivos es del 8,6%, mientras que en Costa Rica alcanza una masa crítica del 37,5%. En el caso de la alta gerencia, los porcentajes de presencia femenina fluctúan entre un 21,4% en la Argentina y un 43,5% en la República Bolivariana de Venezuela (IWMF, 2011).

⁴ Según datos de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) y la Red de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe, existen 187 rectores, de los cuales solo 26 son mujeres.

F. La acción colectiva de las mujeres para la igualdad, la paz, la democracia y el desarrollo

Un factor crucial para los avances alcanzados en la región ha sido la acción estratégica y sostenida de las mujeres organizadas en diversas expresiones del campo de acción feminista y su propuesta emancipatoria. La generación de conocimiento, la participación política, la incidencia y el activismo regional y mundial han colocado a la sociedad civil de América Latina y el Caribe en un lugar de vanguardia: “Durante décadas las mujeres de nuestra región han abogado desde los movimientos sociales y los mecanismos institucionales por la acción efectiva del Estado para evitar la discriminación en la sociedad. El hecho de que la igualdad oriente hoy las agendas gubernamentales es un triunfo del cual pueden, legítimamente, considerarse protagonistas” (Bárcena, citado en Garrido, 2014).

En esta misma línea, es posible afirmar que el constante trabajo del movimiento feminista es una parte indisoluble de los logros alcanzados en la región en materia de igualdad de género y tiene un efecto decisivo en la conformación de las mujeres como sujeto político, lo que abre nuevos debates en torno a la calidad de la democracia y cuestiona hábitos sumamente arraigados que proceden de la cultura patriarcal.

Diversas organizaciones feministas y de mujeres de América Latina y el Caribe participaron activamente en el proceso de más tres años de consultas y negociaciones que dio como resultado la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: “El movimiento feminista latinoamericano se vio implicado de dos maneras en el proceso: una, de manera específica en cuanto diversas organizaciones feministas participaron de una o varias de las sesiones del HLP, de las consultas temáticas realizadas por agencias de las Naciones Unidas o de las consultas nacionales y regionales. Allí se plantearon las prioridades del movimiento feminista latinoamericano, sin que hubiera una articulación propiamente dicha. La segunda vía implicó ya un trabajo conjunto con miras a un posicionamiento sólido regional. Éste se llevó a cabo en la sesión del HLP en Guadalajara, México. Es a partir de ese momento en que las redes feministas latinoamericanas generan una agenda común y se posibilita un diálogo que se articule con los procesos globales del Post 2015” (Articulación de Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe, 2014, pág. 19).

Entre sus principales contribuciones se puede destacar la necesaria superación del enfoque reduccionista de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el apoyo al establecimiento de un objetivo específico, el compromiso transversal con la igualdad de género y los derechos de las mujeres en las tres dimensiones del desarrollo sostenible, la promoción del empoderamiento de las mujeres y la garantía de los derechos de mujeres y niñas, incluidos sus derechos sexuales y reproductivos. Por otro lado, las organizaciones de la región subrayaron la importancia de que la Agenda 2030 no redujera la ambición de los compromisos ya asumidos por los Gobiernos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijing y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), así como en los consensos regionales de la Conferencia Regional sobre la Mujer y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, sino que estos instrumentos sirvieran, por el contrario, como hoja de ruta para alcanzar el desarrollo sostenible con igualdad en 2030.

En el Caribe, varias organizaciones de la sociedad civil han abogado y trabajado por el adelanto de las mujeres. Una de ellas, la Red de Organizaciones no Gubernamentales de Trinidad y Tabago para el Adelanto de la Mujer, ha participado en los últimos años en múltiples foros de alto nivel sobre políticas e intervenciones públicas para la promoción de la igualdad de género y otras dimensiones del desarrollo social. Del mismo modo, el trabajo de la Asociación Caribeña para la Investigación y Acción Feministas (CAFRA) ha logrado una gran influencia por medio de la formación de líderes que han generado aportes positivos en los planos nacional, regional e internacional.

Una iniciativa interesante ha sido el Instituto Caribeño para la Mujer en el Liderazgo (CIWIL), desarrollado para capacitar y apoyar a las mujeres en la función política y la toma de decisiones, con el fin de acelerar la transformación de la política y la gobernabilidad del Caribe. El Instituto nació en 2005 con la participación de la Secretaría del Commonwealth, organizaciones de mujeres, partidos políticos, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). En 2011, el CIWIL ofreció un programa de capacitación sobre liderazgo transformacional para la justicia de género en el Caribe a mujeres políticas y potenciales líderes, con el fin de desarrollar sus capacidades de liderazgo y de gobierno. Desde su creación, el CIWIL ha venido produciendo investigación de alta calidad, documentación, análisis, capacitación y promoción para avanzar el liderazgo transformacional de las mujeres y aumentar el número de mujeres en la política, el liderazgo y la toma de decisiones a todos los niveles en el Caribe.

Recuadro IV.3

Participación en procesos de paz: el caso de Colombia

El desarrollo sostenible y la paz están intrínsecamente ligados, y no habrá paz ni verdadera seguridad mientras las mujeres no puedan llevar una vida segura y libre de violencia. Las consecuencias de los desafíos vinculados a la paz y la seguridad internacional hacen que ahora mismo se registre en el mundo el mayor número de personas desplazadas de la historia. Durante las situaciones de inseguridad y conflicto, las ya considerables brechas de género se acentúan.

Cada vez más datos apuntan al efecto positivo de un mayor nivel de igualdad de género en la sociedad: es un factor que reduce el crimen, la violencia y la posibilidad de iniciar una guerra con los países vecinos. En particular, la participación de las mujeres en los procesos de negociación de paz y mediación y en la etapa posterior al conflicto aumenta las posibilidades de lograr una paz sostenible a mediano plazo. Se estima que un acuerdo de paz tiene un 35% más de posibilidades de durar al menos 15 años si en su generación han participado mujeres (O'Reilly, 2015).

El conflicto armado colombiano es el de mayor duración de la región. Este conflicto se ha caracterizado por su enorme magnitud y presencia territorial y, especialmente, por las consecuencias e impactos que ha tenido sobre la población civil. Entre sus diversos efectos destaca la violencia específica que ha golpeado de manera directa a las mujeres. En el informe *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad (2013)*, el Grupo de Memoria Histórica reporta desplazamientos forzados, violencia sexual, violaciones, desapariciones forzadas, homicidios, reclutamiento ilícito y secuestros. Desde 1985, el conflicto armado ha dejado 6,2 millones de víctimas reconocidas, de las que más del 50% han sido mujeres.

Se estima que alrededor de 500.000 mujeres han sido víctimas de homicidio en el marco del conflicto armado, y que entre 1995 y 2011 el conflicto armado generó más de 2.700.000 desplazamientos forzados de mujeres, lo que equivale a cerca del 6% de la población total del país y a más de la mitad de las personas desplazadas. Por otro lado, aproximadamente un 16% de las mujeres que han sufrido un desplazamiento forzado han sido también víctimas de violencia sexual. La victimización de las mujeres producto del conflicto armado en Colombia es aún más aguda entre las mujeres pertenecientes

a grupos étnicos y afrodescendientes: de los 3.445 casos de homicidio de personas indígenas y afrocolombianas, en el 65,5% las víctimas eran mujeres (ONU-Mujeres, 2016).

Este conflicto ha marcado a las mujeres y las ha llevado a asumir nuevos roles dentro de la sociedad, participando de forma activa en el conflicto (ya sea formando parte de las filas de organizaciones al margen de la ley como combatientes o activistas o en la esfera política e ideológica) o en la construcción de la paz a través de diferentes ámbitos como el arte, la música u otros desde sus comunidades: "Las mujeres han sido integrantes activas de procesos de reclamaciones y luchas sociales, transformándose en voceras o promotoras de paz desde sus ámbitos sociales más cercanos, sea su hogar, su barrio o comunidad. A su vez, se han empoderado reconociéndose como sujetos de derechos, ejerciendo actividades de cabildo y trabajando en espacios antes desconocidos como lo es la política en pro de la justicia social y de la construcción de paz" (Barros y Rojas, 2015).

En el año 2013 se inició de manera oficial el diálogo del Gobierno colombiano con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Las organizaciones de mujeres participaron en el diálogo desde ese primer momento, a fin de incidir en el contenido de las discusiones y los acuerdos. Una prioridad del movimiento de mujeres fue abordar la violencia sexual en el marco del conflicto armado, con el mensaje de *La inviolabilidad de cuerpo de las mujeres hace la paz sostenible*, una propuesta de cinco claves para un tratamiento diferenciado de la violencia sexual en los acuerdos sobre los derechos de las víctimas en el proceso de paz según el cual se consideraría la violencia sexual como un delito que no puede ser objeto de amnistía ni indulto (Bedoya y otras, 2016). Estas organizaciones lograron que el Gobierno nombrara a mujeres como delegadas plenipotenciarias a la Mesa de Negociación de la Habana y que se generara una subcomisión de género, lo que permitió incluir un enfoque de género en los temas de la reforma rural, la participación política, las drogas ilícitas y los acuerdos sobre las víctimas, de acuerdo con el análisis realizado desde la sociedad civil en el comunicado "Las mujeres y el proceso de paz en Colombia", publicado por la Articulación Feminista Marcosur en 2016.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Marie O'Reilly, "Why women? Inclusive security and peaceful societies", *Inclusive Security*, 2015 [en línea] <https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2015/10/Why-Women-Brief-10.12.15.pdf>; Grupo de Memoria Histórica, *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Informe general Grupo de Memoria Histórica*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013 [en línea] <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), "Situación de los derechos de las mujeres en Colombia", 2016 [en línea] <http://colombia.unwomen.org/es/ONU-mujeres-en-colombia/las-mujeres-en-colombia>; María Adelaida Barros y Natalia Rojas Mateus, "El rol de la mujer en el conflicto armado colombiano", tesis de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia, 2015; Jineth Bedoya y otras, *La inviolabilidad del cuerpo de las mujeres hace la paz sostenible. 5 claves para un tratamiento diferenciado de la violencia sexual en los acuerdos sobre los derechos de las víctimas en el proceso de paz*, Bogotá, Corcas Editores, Corporación Humanas, Corporación Sisma Mujer, Red Nacional de Mujeres, 2016; "Las mujeres y el proceso de paz en Colombia", Articulación Feminista Marcosur, Bogotá, julio de 2016 [en línea] <http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy/96-institucional/423-las-mujeres-y-el-proceso-de-paz-en-colombia>.

Si bien la participación de las mujeres en puestos formales de toma de decisiones ha crecido, todavía no existe una representación equilibrada de hombres y mujeres; el grado de participación actual no refleja adecuadamente a la mitad de la población de América latina y el Caribe. Los obstáculos son múltiples y de distinta naturaleza y generan un entramado en que las prácticas discriminatorias, los estereotipos, la cultura del privilegio, los patrones y modelos androcéntricos del ejercicio de poder, el menor acceso a redes, recursos y tiempo y otras barreras confluyen generando sistemas resistentes al cambio. En este contexto, es necesario reenfocar la mirada hacia el aumento cuantitativo de la participación de las mujeres, que permitirá a algunas mujeres acceder a cargos formales. La democracia paritaria

es un objetivo transformador que no solo implica la representación, sino un cambio en el sistema democrático y sus objetivos: no se trata de integrar a las mujeres en estructuras sociopolíticas creadas por varones según sus propias características y necesidades.

La democracia paritaria está estrechamente vinculada con la igualdad sustantiva (la Recomendación general núm. 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer), “que exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer”. Así, no basta con impulsar medidas jurídicas y administrativas, sino que es necesario revisar sus resultados para que estas permitan cerrar la brecha entre la igualdad *de jure* y *de facto*. En este caso, se trata de la participación de las mujeres en su diversidad y de su posibilidad real de acceder a puestos de toma de decisiones en entornos que lo permitan, haciendo así que dichos espacios se vuelvan plenamente representativos de la sociedad e impulsando un proceso de transformación hacia la igualdad. Cabe cuestionarse, a este respecto, cómo se construye su ciudadanía y se accede al poder desde la exclusión. Esta no es una preocupación exclusiva de las mujeres de la región, sino también de otros grupos de población que arrastran sus propias exclusiones y demandas de igualdad. Es necesario un nuevo pacto de género que contemple que la igualdad en el ejercicio de los derechos y las libertades debe venir acompañada de la igualdad en los procesos de adopción de decisiones y que incorpore la interseccionalidad presente en la realidad de las mujeres y los hombres.



Hacia políticas de igualdad de género innovadoras y efectivas

Introducción

- A. La innovación y la calidad de las políticas en el centro de un Estado inclusivo
- B. Una arquitectura institucional para la igualdad de género
- C. Planificación para un desarrollo sostenible con igualdad de género
- D. Los diálogos y pactos como sustento de la sostenibilidad de las políticas públicas
- E. Horizonte 2030 con igualdad, autonomía y derechos

Introducción

Con una mirada retrospectiva y propositiva, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, señaló durante la conmemoración del Día Internacional de la Mujer del año 2016 que “hemos quebrado tantos techos de cristal que tenemos una alfombra de vidrios rotos. Ahora estamos barriendo las ideas preconcebidas y los prejuicios del pasado para que las mujeres puedan avanzar y cruzar nuevas fronteras”¹. Los avances y las lecciones aprendidas en América Latina y el Caribe emplazan a un nuevo pacto social y económico que tenga como perspectiva una mirada multidimensional e integral del desarrollo sostenible, con una visión crítica y transformadora, en que la acción colectiva, las alianzas de largo plazo y las políticas públicas en sociedades democráticas promuevan la igualdad, la autonomía de las mujeres y su participación activa con poder de decisión.

Estos son tiempos para una inflexión histórica que, a partir del balance del progreso de los compromisos establecidos en la agenda regional de género y las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dé respuesta a las desigualdades y discriminaciones no resueltas, así como a las brechas estructurales que dificultan el tránsito hacia economías y sociedades más inclusivas. Estos desafíos demandan sumar nuevas respuestas de políticas públicas, más innovadoras y efectivas, y requieren de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación.

Es indudable que, en cuanto al ejercicio de una ciudadanía plena y la igualdad, la democracia tiene una deuda histórica con las latinoamericanas y caribeñas. Las mujeres continúan demandando una mayor y mejor representación política, un mayor acceso a los recursos productivos y los ingresos, el reconocimiento social de sus aportes, una redistribución del tiempo que requiere el trabajo doméstico y de cuidado, y más eficaces respuestas de las instituciones del Estado a sus necesidades e intereses para vivir con dignidad y libertad conduciendo sus propios destinos. La igualdad y el ejercicio de los derechos humanos son principios fundacionales de la democracia y el desarrollo sostenible y el grado de ejercicio de los derechos y la autonomía de las mujeres es un indicador inequívoco de su consolidación.

Se trata de andar un camino que deje atrás la cultura del privilegio y la discriminación para dar paso a la cultura de la igualdad y de los derechos, cuyo principio ordenador es el cambio estructural progresivo en que la igualdad y la sostenibilidad son los principios rectores, compartidos y universales. “El cambio estructural progresivo dependerá de la elección de cada sociedad entre dos caminos: volver a la trayectoria del pasado, insostenible y asociada a un conflicto distributivo de creciente intensidad, con fragmentación social, institucional y política, o transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo, en que la acción colectiva y los pactos de largo plazo en sociedades democráticas promuevan la igualdad, la transparencia y la participación” (CEPAL, 2016c, pág. 174). Este reto de corte civilizatorio, con una agenda ambiciosa y visionaria, exige transitar desde los compromisos hacia su implementación, desde el qué hacer al cómo hacerlo, para alcanzar sociedades donde la igualdad de género sea una realidad y se fortalezca la densidad de las democracias.

La implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el logro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular, el Objetivo 5, “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas”, otorga una visión de largo plazo a la vez que plantea un desafío mayor debido a su interdependencia con los otros

¹ Véase [en línea] <http://www.cepal.org/es/articulos/2016-dia-internacional-la-mujer-2016>.

Objetivos y la universalidad e indivisibilidad de los derechos de las mujeres. Su ejecución requiere de un proceso participativo, interdisciplinario y sistémico que aborde el desarrollo como un derecho, que coloque en el centro a la igualdad y la erradicación de la pobreza en la región más desigual del mundo, en un momento económico en que se ha desacelerado el crecimiento, se ha frenado la disminución de la pobreza monetaria y se han elevado los índices de indigencia (CEPAL, 2015c).

Es imperativo elaborar y poner en marcha acciones articuladas que fortalezcan las sinergias, promoviendo un vínculo sistemático entre el seguimiento de los compromisos de la Agenda 2030, el sentido político y programático de la agenda regional de género, los acuerdos de la Plataforma de Acción de Beijing y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), así como las obligaciones asumidas por los Estados al firmar y ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará. Para avanzar en esta articulación, se debe reforzar el compromiso político de los países y mejorar la coordinación intersectorial y la cooperación entre ellos, implementando vasos comunicantes entre la institucionalidad regional y global existente. En este proceso, la participación de los Gobiernos y de diversos actores sociales es clave, porque de este modo se retoma el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre países. “Ahora llega el momento de la especificación de los instrumentos y las acciones de política, y su implementación y puesta en marcha, proceso en el que las instituciones y las acciones colectivas son determinantes” (CEPAL, 2016c, pág. 12). Cerrar las brechas de género y ampliar el ejercicio de la autonomía de las mujeres requiere de mucha audacia y de nuevas alianzas, más solidarias y justas, en el plano internacional y regional, y en cada país, lo que representa un desafío para las capacidades gubernamentales, particularmente en los Estados de menor tamaño.

A. La innovación y la calidad de las políticas en el centro de un Estado inclusivo

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género plantean grandes desafíos para que, desde la construcción y consolidación de un Estado inclusivo, se generen políticas públicas de igualdad que se caractericen por la innovación y la calidad. Sigue vigente la pregunta “¿Qué Estado para qué igualdad?”, que formuló la CEPAL ante la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Brasilia en 2010 (CEPAL, 2010a). Hoy es posible afirmar que el gran reto es cambiar la manera de hacer política pública, con nuevas formas de organización y gestión, o introduciendo elementos innovadores en los contenidos y los objetivos, y así dar respuesta a los desafíos interconectados entre dimensiones del desarrollo sostenible, brechas de desigualdad y escalas de intervención, para dar cuenta no solo de los cambios cuantitativos, sino también de las transformaciones cualitativas que se producen en la vida de las mujeres y en la sociedad (Bárcena, 2008).

La innovación en el Estado y el Gobierno remite a nuevas ideas que crean valor público (Bitrán, 2014), que deben ser útiles a las nuevas necesidades y derechos y estar acordes con los nuevos escenarios, ya sean económicos, normativos o políticos. En este sentido, la innovación emerge como una oportunidad de repensar lo realizado, siendo una herramienta que requiere políticas públicas con altos estándares de calidad². En este contexto, la calidad se vincula con los cursos de acción y flujos de información sobre el objetivo público atingente a la acción política, ordenando las medidas que se adoptan a las metas más amplias de los Estados, por ejemplo, los objetivos ministeriales. Esto redundaría en una valoración de los planes de igualdad de género como parte integral de los planes de desarrollo sostenible. Otros factores de calidad son la participación de distintos recursos y agentes gubernamentales y de la sociedad civil en su creación y su cumplimiento, y la incorporación de aspectos institucionales, es decir, que las políticas públicas propuestas cuenten con una base para su realización (Lahera, 2004). Es aquí donde los mecanismos para el adelanto de la mujer y la arquitectura de género en el Estado cobran una importancia crucial.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género implican desafíos orientados al desarrollo sostenible, por ello, el Estado debe innovar adscribiéndose a ese desarrollo. En consecuencia, las políticas públicas deben pensarse desde nuevos lineamientos y mejorar sus estándares de calidad, ya que, si se modifica el paradigma en el cual se inscribían, se modifican también los parámetros que indicaban lo bueno y deseable o lo

² Véase [en línea] <http://www.cepal.org/es/comunicados/la-innovacion-publica-es-crucial-para-mejorar-la-calidad-de-vida-de-los-ciudadanos>.

malo y limitante de una política. Esto constituye una oportunidad para garantizar la autonomía y los derechos de las mujeres y avanzar hacia nuevos formatos y lineamientos de política, así como para que los Estados asuman la responsabilidad de incorporar en la agenda pública sus demandas y el objetivo de la igualdad (Oszlak, 2011).

La experiencia muestra que las políticas públicas, que se pretenden muchas veces neutrales, son en realidad ciegas a la desigualdad entre hombres y mujeres, profundizan las brechas y obstaculizan el camino del desarrollo y la autonomía de las mujeres. En este sentido, el desarrollo sostenible debe incluir de manera integral la igualdad de género porque, de lo contrario, no puede ser considerado ni desarrollo ni sostenible. Es necesario además considerar que, si bien América Latina y el Caribe muestra avances en los derechos de las mujeres y su participación en la vida social, política y económica, estos pueden ser en muchas ocasiones amenazados por retrocesos vinculados al resurgimiento de posiciones fundamentalistas, crisis económicas y cambios en las administraciones públicas. En consecuencia, además de plantear cómo avanzar, es necesario asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos realizados y estar alertas para evitar retrocesos. Este constituye un especial llamado de atención en el momento actual que vive la región.

En las últimas décadas, las políticas de género han alcanzado una mayor visibilidad mediante la acción de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, el movimiento feminista y la contribución de mujeres investigadoras y académicas, en la forma de una elaboración conceptual y metodológica acompañada de mayores evidencias para la construcción de argumentos. Todo esto ha permitido transitar de la agenda social a la agenda política y económica, y ha facilitado progresos en cuanto a la consagración del objetivo de la igualdad, a pesar de que muchas veces el debate público no entra en contacto con la realidad de las mujeres en sus diferentes dimensiones, y las elites políticas, económicas y religiosas, en general masculinas, deciden de forma unilateral sin considerar a más de la mitad de la población ni los cambios demográficos, familiares y culturales que suceden cotidiana e inexorablemente en los países, sin conectar así las reformas del ámbito público con las transformaciones de la esfera privada.

Sin embargo, como se ha visto en los capítulos anteriores, la región cuenta hoy con marcos jurídicos e institucionales para enfrentar la discriminación más propicios que los imperantes hace décadas. El acuerdo de los países de América Latina y el Caribe para promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres se ve reflejado en los informes nacionales sobre la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en el contexto del vigésimo aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y de la aprobación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (CEPAL, 2015a). La igualdad en los ámbitos de las autonomías económica, física y en la toma de decisiones, y sus interrelaciones ha evolucionado paralelamente y en conjunto con la creación e implementación de planes y políticas de igualdad de oportunidades. Se trata de largos procesos históricos que han dado lugar a avances, no obstante, permanecen brechas de desigualdad que no han permitido alcanzar el logro pleno de las autonomías y derechos de las mujeres.

Los avances en materia de igualdad formal son importantes y necesarios, pero no son suficientes para alcanzar la igualdad sustantiva; el objetivo de transformación de la organización social y las condiciones estructurales que están en la base de la desigualdad de género exige políticas públicas que vayan más allá de la igualdad de oportunidades y de la acción positiva, lo que no significa que estas deban desecharse. En el largo camino hacia la igualdad, es necesario que convivan políticas de igualdad de oportunidades que resuelvan situaciones de discriminación y de reconocimiento, de acción positiva que faciliten la incorporación de mujeres a espacios que tradicionalmente se les han negado en la esfera pública, y así asegurar su participación paritaria y la redistribución, junto con aquellas que se dirigen a un cambio cultural y estructural de la organización social y económica. En este sentido, son las políticas de género integradas, transversalizadas, activas y regulatorias las que permiten ampliar la actuación institucional del Estado en torno a la igualdad.

En la actualidad, se presentan desafíos interconectados que requieren de nuevas escalas de intervención, con una renovación permanente, y que exigen a su vez iniciativas novedosas y políticas públicas más efectivas, lo que implica mayores recursos, mejores diagnósticos de base para tomar decisiones y estándares de calidad en todo el ciclo de ejecución. En los últimos diez años, las políticas públicas se han adoptado en el marco de un importante desarrollo de la trama institucional orientada a la igualdad de género. En todos los países se ha asumido que este ansiado objetivo solo puede ser el fruto de una constelación de esfuerzos, lo que implica una construcción institucional innovadora, el logro de consensos sociales y políticos, la eliminación de discriminaciones *de jure* y *de facto*, una fuerte voluntad política, deliberación social y un sostenido esfuerzo que posibilite el acceso a recursos en los ámbitos más críticos para superar la discriminación y afianzar la autonomía.

Las políticas públicas que promueven la igualdad de género se enfrentan al desafío de superar los enfoques asistenciales, focalizados, discrecionales, de corto plazo y con mirada estereotipada y patriarcal predominantes en una parte importante del accionar gubernamental, puesto que deben responder a necesidades, intereses y demandas de sujetos titulares de derechos en su diversidad. El enfoque de derechos humanos en las políticas y los programas requiere de un alto nivel de concreción en acciones específicas que induzcan cambios reales, lo que implica pasar a procesos de construcción colectiva orientados a una integración sistémica de la igualdad de género, garantizando que se constituya en un pilar para el desarrollo sostenible. Esto requiere que los Estados tengan una visión y una concreción multidimensional del desarrollo en que se combinen aspectos de la democracia, la gobernanza y la capacidad para ejecutar las políticas públicas (CEPAL, 2010a).

En suma, como se sostiene en la agenda regional de género, América Latina y el Caribe requiere producir un cambio de signo en las políticas públicas de igualdad y dar un salto cualitativo en la adopción de políticas de innovación social, lo que implica procesos de transversalización social e institucional articulados (CEPAL, 2004b). De ahí la importancia de comprender que los desafíos están interconectados y que la eficacia de las políticas está en directa relación con la superación de las brechas de desigualdad, de poner en el centro el logro de las autonomías y los derechos de las mujeres, y de enfatizar los procesos y las escalas de intervención para que el desarrollo sostenible sea viable.

Con el objeto de plantear lineamientos que hagan sostenibles políticas de igualdad de género innovadoras y efectivas, en los siguientes puntos se plantean tres elementos que se consideran cruciales para asegurar su sostenibilidad: i) una arquitectura institucional para la igualdad de género conformada por instituciones y procesos; ii) la planificación y gestión del desarrollo con igualdad, y iii) pactos y alianzas que involucren a diversos actores y compromisos con un objetivo común.

B. Una arquitectura institucional para la igualdad de género

Aplicar políticas públicas que se caractericen por la innovación implica realizar cambios en las estructuras de organización y funcionamiento, lo que puede significar también definir ámbitos de mayor modernización en el aparato del Estado. La innovación exige un contexto de interacción transversal entre múltiples agentes, estableciendo alianzas de cooperación entre distintos actores sociales, con el fin de diversificar las voces que influyen en los procesos. Se precisa también potenciar recursos humanos, técnicos y financieros que permitan llevar a cabo las nuevas acciones y apoyar la implementación de las políticas respectivas. En este contexto, parece pertinente plantear una arquitectura estatal para la igualdad de género de mayor complejidad y amplitud que haga interactuar de manera coordinada instituciones y procesos para constituir una acción colectiva eficiente (véase el diagrama V.1). Se hace así necesario avanzar hacia una construcción institucional para la igualdad de género que articule los procesos de transversalización de la perspectiva de género con los procesos político-institucionales más amplios, teniendo como foco central la Agenda 2030 y la agenda regional de género, para incidir en el conjunto de actores públicos y realizar un trabajo interrelacionado.

Diagrama V.1
La arquitectura institucional para la igualdad de género



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Esta renovada y articulada arquitectura institucional para la igualdad de género debería contemplar de manera integrada y como mínimo, dado su carácter dinámico, los siguientes componentes: i) mecanismos para el adelanto de las mujeres; ii) ministerios y otras entidades públicas sectoriales dependientes del Poder Ejecutivo a nivel nacional y local; iii) parlamentos, Poder Judicial, partidos políticos, sindicatos, empresas y organizaciones de la sociedad civil; iv) procesos de transversalización de una perspectiva de género y de derechos de las mujeres en el accionar del Estado vinculados con los procesos político-institucionales más amplios, y v) canales de participación efectiva de la sociedad civil para el cumplimiento de los objetivos.

Esto conduce al fortalecimiento de las capacidades de organización y coordinación intersectorial, interinstitucional y social, pues una transformación estructural requiere un nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas que posibiliten estos cambios a nivel mundial, regional, nacional y local. La apuesta por ampliar y consolidar una arquitectura institucional de género demanda una nueva ecuación entre el Estado, el mercado, la sociedad y la familia, en un contexto de diálogo social y participación ciudadana, lo que implica posicionar al Estado en el lugar que le corresponde en la conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región. A partir de una mirada crítica de su desempeño histórico, debemos ser capaces de perfilar ese papel, dotarlo de las herramientas suficientes y encontrar su lugar preciso, en equilibrio con el mercado y la ciudadanía, procurando alcanzar el equilibrio óptimo en la dinámica del desarrollo (CEPAL, 2010e).

La propuesta de una arquitectura institucional de género ampliada y compleja se enmarca en escenarios inciertos y en el conocimiento de las tensiones y la distancia que existe entre una propuesta ideal y la posibilidad real de ser incorporada en Estados que funcionan todavía de manera muy centralizada, jerárquica y sectorizada (Guzmán, 2001), donde las lógicas de funcionamiento del aparato político-administrativo y las negociaciones a veces obligan incluso a modificar, reducir o simplificar los objetivos y planteos de la agenda de género.

1. Los mecanismos para el adelanto de las mujeres

Los países de América Latina y el Caribe se han comprometido, a través de la aprobación de la agenda de género mundial y regional emanada de las conferencias convocadas por las Naciones Unidas y las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, a promover la igualdad de género y garantizar los derechos de las mujeres. Esta agenda tiene como fundamento central la acción y el trabajo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres instalados en el aparato gubernamental. Para lograr el buen desempeño y la eficiencia de estas instituciones, es clave su rango jerárquico dentro del Poder Ejecutivo, la capacidad de convocatoria e interlocución con otros actores estatales y de la sociedad civil que les otorga legitimidad, y una asignación presupuestaria específica.

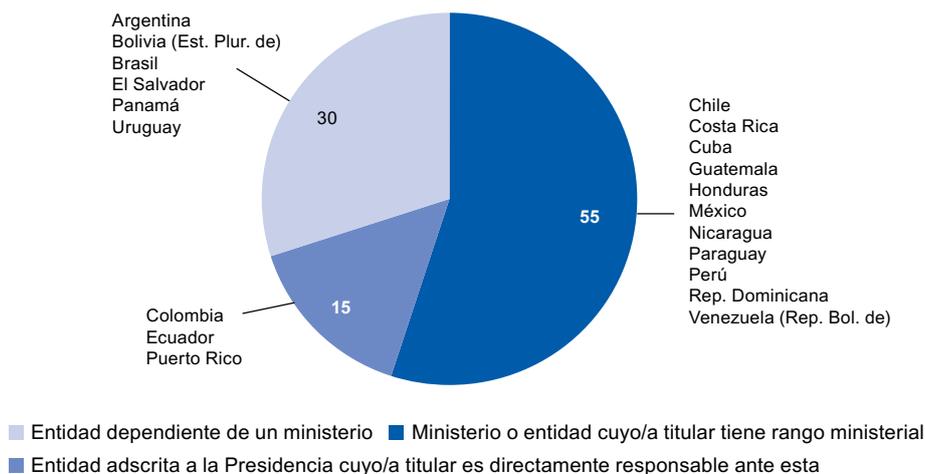
Los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres son los organismos centrales de coordinación de políticas de los Gobiernos. Su tarea principal es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de género en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno, y se han centrado en el desarrollo de una política transversal de género, a través de la acción de terceros (otros ministerios y entidades públicas), para modificar valores en las políticas públicas y comportamientos en la ciudadanía. La creación de estos mecanismos, impulsada desde la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi, 1985) y por los compromisos emanados de la Cuarta Conferencia (Beijing, 1995) no ha sido homogénea en la región. El rango institucional de los organismos es variable, con avances pero también con retrocesos, dependiendo muchas veces de los cambios de administración de los países. Algunos han sido creados por ley y otros por decreto presidencial, lo que les otorga niveles distintos de legitimidad, tanto política como social. Los análisis de estas instituciones indican que su capacidad de proponer y desarrollar políticas públicas se relaciona fuertemente con su lugar en el Poder Ejecutivo y su asignación presupuestaria. De todas maneras, es importante destacar que, desde la década de 1990 hasta la fecha, la proporción de mecanismos con nivel jerárquico alto ha aumentado de manera sostenida.

El nivel de jerarquía alcanzado por los mecanismos es relevante para el desarrollo de políticas transversales que involucren a toda la gama de actores necesarios para su éxito y desempeño eficiente. La importancia de la jerarquía desde donde nace la política radica, por un lado, en la competencia técnica de la institución, y por otro, en el escaño que ocupa en el organigrama estatal, ya que este condicionará su capacidad para articular los recursos institucionales y humanos mediante la transversalización de las políticas en un doble nivel: por una parte, involucrando a diversos actores públicos, y por la otra, aportando una comprensión compleja del fenómeno en sus distintas manifestaciones, enmarcado en el trabajo para la igualdad de género (CEPAL, 2015g). De modo que, a mayor jerarquía institucional de los mecanismos, mejores serán las posiciones de negociación en la toma de decisiones, permitiendo el avance de alianzas amplias y potenciando una red de actores (legislativos, ejecutivos y del área judicial) que trabajen hacia el mismo fin.

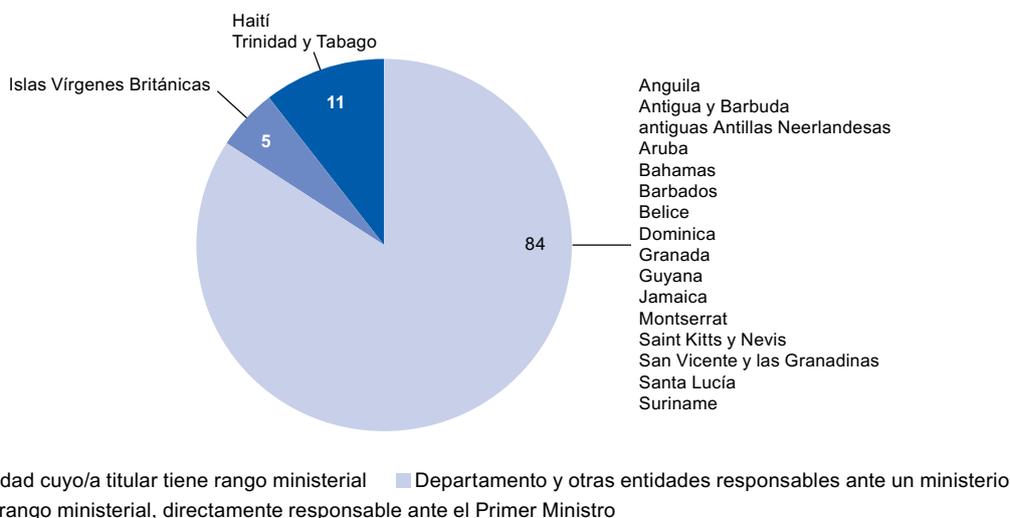
Según la clasificación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, se pueden identificar tres niveles de jerarquía de los mecanismos para el adelanto de las mujeres: alto, medio y bajo. El nivel más alto corresponde a mecanismos con rango de ministerio o cuyo titular tiene rango ministerial; en el nivel medio se encuentran aquellas entidades adscritas a la Presidencia de la República o cuya titular es directamente responsable ante la Presidencia (oficinas adscritas a la Presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras), y el nivel bajo corresponde a entidades dependientes de un ministerio (viceministerios, subsecretarías, institutos, consejos y otras figuras). A julio de 2016, en América Latina el 55% de los mecanismos para el adelanto de las mujeres se ubica en un nivel jerárquico alto y su titular tiene rango ministerial; un 30% presenta una jerarquía menor, es decir, se trata de una entidad dependiente de un ministerio, y el 15% cuenta con una jerarquía intermedia, lo que implica que se encuentra adscrita a la Presidencia o que su titular es directamente responsable ante ella. En el Caribe, la mayoría de los mecanismos para el adelanto de las mujeres (84,2%) tienen un nivel de jerarquía bajo; solo en pocos casos (10,5%) se encuentran mecanismos de una jerarquía mayor y, en menor medida (5,3%), de jerarquía intermedia (Benavente, 2016) (véase el gráfico V.1).

Gráfico V.1
Nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, 2016
(En porcentajes)

A. América Latina



B. El Caribe



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

Dentro la heterogeneidad de entidades del Estado, los mecanismos para el adelanto de las mujeres se insertan en un entramado institucional cada vez más amplio y denso. En la actualidad, en todos los países de la región es posible identificar ministerios sectoriales, secretarías e institutos dirigidos a responder a las necesidades de distintas poblaciones, ya sea en el nivel nacional o local, que tienen desde el punto de vista organizativo puntos focales o unidades especializadas para incorporar en sus programas y proyectos aspectos de igualdad de género y una preocupación particular por la situación de las mujeres. En este marco, el papel de los mecanismos ha sido central para llevar adelante la agenda de género e incorporar, como parte de las metas sectoriales, las metas de igualdad. Han asesorado, acompañado, capacitado y propuesto modelos de gestión, demandando acciones e incluso transfiriendo, por ejemplo, a municipalidades y otras entidades del Estado, los escasos recursos con los que cuentan. Con todo, puede afirmarse que su mayor incidencia ha sido en la generación de una voluntad política traducida en institucionalidad para lograr cambios cualitativos favorables a la formulación de políticas de igualdad.

En consecuencia, se torna fundamental la capacidad de estos mecanismos para asumir, de manera creciente, funciones rectoras, normativas y de formulación de políticas, capacidad que se vincula a su nivel de jerarquía en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, su legitimidad no siempre se acompaña de recursos presupuestarios, humanos y técnicos adecuados para formular políticas y garantizar su implementación, siendo estos elementos claves para su desempeño y eficiencia. El fortalecimiento de los mecanismos para el adelanto de las mujeres constituye un desafío permanente, que implica asegurar su estabilidad en el tiempo, resguardar avances y prevenir retrocesos. Se hace necesario pensar en los retos que entraña la capitalización de los logros y avances en materia de igualdad y lograr, al mismo tiempo, que los mecanismos sean capaces de abrir espacios de diálogo e innovación para establecer acciones articuladas y alianzas virtuosas con el sistema político y la sociedad civil, de modo que su accionar sea el rector de las políticas de igualdad y derechos de las mujeres.

Las políticas públicas de igualdad y las instituciones que las regulan son una construcción que resulta del proceso de interacción de actores sociales, políticos, económicos y culturales en distintos contextos históricos, y que muchas veces son portadores de visiones diferentes e incluso encontradas. En ello radica la importancia de la transversalización como un proceso articulado de todos los mecanismos del Estado, de la sociedad civil y también del ámbito privado, bajo una lógica de unión en la acción colectiva.

2. Los procesos de transversalización de la perspectiva de género en el Estado

Avanzar en el sendero de un cambio estructural progresivo con la igualdad en el centro del desarrollo, como el que propone la CEPAL, requiere como eje central de estrategias que promuevan procesos de transversalización que consideren además los cruces e interacciones entre las distintas desigualdades. Si bien los mecanismos para el adelanto de las mujeres han cumplido un papel relevante en la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, planes y programas, incorporando los objetivos de igualdad de género y de garantía de derechos y autonomía para las mujeres en las metas sectoriales, es clave que esta tarea sea comprendida como un proceso político y a la vez técnico, que debe cruzar todas las esferas —política, económica y social—, para que en la práctica se desarrollen procesos de transversalidad articulados.

Los desafíos de la transversalización son numerosos e implican traspasar los límites de los vínculos tradicionales entre la situación de las mujeres y, por ejemplo, la salud, la educación o los temas asociados a las familias, la infancia y el cuidado, para dar lugar a nuevas interrogantes que desafíen a las políticas y obliguen a los Gobiernos a ensanchar su campo de acción. Para avanzar de manera decidida es crucial reconocer que las políticas macroeconómicas no son neutras desde la óptica de género, y que es necesario integrar medidas y acciones específicas y transformadoras en las políticas fiscales, de producción y comercio, que aporten a la igualdad de género. En este marco, es fundamental ampliar la noción de economía e incluir como parte de ella la sostenibilidad de la vida y, en consecuencia, considerar que el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidado son elementos centrales que contribuyen al bienestar y al crecimiento económico de los países.

Los Gobiernos deben fortalecer los mecanismos para el adelanto de las mujeres y brindarles mayor jerarquía dotándolos de recursos y capacidad para el logro de una mayor transversalización de la perspectiva de género, especialmente en las políticas económicas, pues en los países persiste una dinámica por sectores que fracciona el ámbito social y, más aún, lo separa del ámbito económico, y una estructura jerárquica que subordina la institucionalidad social a las autoridades económicas (CEPAL, 2016c). La superación de esta dicotomía y la integración vertical entre los niveles de gobierno y territoriales son requisitos para desarrollar una arquitectura institucional de género sólida y eficaz.

Si bien es complejo pensar en la erradicación total de las desigualdades de género, la lección que han dejado décadas de trabajo es que los cambios sí son posibles, pero es menester aprender de lo realizado y reflejar el surgimiento de una nueva era que exige como eje central poner el acento en la transversalización del género. Plantearse avanzar en el cierre de brechas no constituye un ejercicio utópico, a pesar de que las diferencias imperantes están incorporadas en múltiples mecanismos de discriminación y reproducción cultural, de modo que resulta difícil, aunque no imposible, revertirlas (CEPAL, 2014b).

Es claro que, para que los procesos de transversalización de género tengan éxito, es menester que sean financiados de manera sostenible. En la región, diversos países cuentan con glosas presupuestarias destinadas a los mecanismos para el adelanto de las mujeres; no obstante, es necesario aumentar y asegurar el financiamiento de las políticas de igualdad para la concepción de un nuevo desarrollo en que las acciones sean de más alto impacto y tengan una continuidad mayor.

El contexto actual exige que la región realice acciones de mayor complejidad para enfrentar los resabios del pasado y las nuevas problemáticas, pasando de acciones sectoriales focalizadas a una apuesta cuyo eje esté en potenciar los procesos de implementación de la transversalidad, lo cual implica nuevas formas de hacer política pública de igualdad, acuerdos y sinergias entre los diversos sectores y actores que fortalezcan los enfoques integrales y permitan un cambio cualitativo sustantivo, sobre la base de la experiencia acumulada y las lecciones aprendidas. La presión por un salto cualitativo, no solo se ejerce fuera de las instituciones, por medio de acciones reivindicativas del movimiento feminista y amplio de mujeres en torno a necesidades específicas, sino también a partir de los intersticios de múltiples instituciones del ámbito público y privado, y de las interfaces sistémicas que reúnen áreas del Estado, entidades profesionales, especialistas y organizaciones de la sociedad civil.

El proceso de transversalización efectiva de una perspectiva de igualdad de género y derechos de las mujeres exige nuevas reformas de los marcos legislativos, el desarrollo de capacidades para el análisis de género, aprendizajes conjuntos entre los diversos actores involucrados y la conformación de equipos técnicos en ministerios o servicios dependientes. Estas acciones han de estar acompañadas de estrategias que permitan mayor innovación metodológica en la implementación y articulación de las políticas, así como en el fortalecimiento de la legitimidad de los mecanismos institucionales. Además, se debe propiciar una mayor coordinación intersectorial que permita una planificación de género que integre las dimensiones territoriales, para tener en cuenta la urgencia y especificidad de cada escala de intervención.

Implementar la transversalidad conlleva cambios culturales de relevancia para las personas y las instituciones, y en la prestación de bienes y servicios, pues incide en las diversas lógicas institucionales y prácticas sociales. Esto conduce a plantear procesos de innovación en el quehacer del Estado, en su organización y gestión y, de este modo, incorporar criterios de igualdad y garantía de derechos en todo el ciclo de las políticas. Estas transformaciones institucionales no son automáticas ni sencillas y requieren de al menos dos condiciones que pueden gatillar el cambio. Por una parte, que los supuestos básicos subyacentes en un sistema de creencias y valores entren en crisis y no puedan interpretar o resolver efectivamente los asuntos rutinarios como solían hacerlo; entonces, se abre una oportunidad para introducir nuevos valores y formas de hacer las cosas que resuelvan mejor los dilemas y acciones cotidianas. Por otra parte, que las autoridades introduzcan de forma constante y durante un período de tiempo prolongado un conjunto de cambios que, sobre la base de nuevos supuestos y valores, prueben resolver de mejor manera las cuestiones rutinarias que la forma preexistente. Esto implica tener autoridades convencidas, dispuestas a invertir recursos políticos, sociales, financieros y humanos en el tema (Franco, 2016).

Los procesos de transversalización de género en el Estado implican asumir de manera proactiva y con un enfoque sistémico el carácter integral de la discriminación y las desigualdades de género, la responsabilidad de todas las instituciones y todas las personas en la construcción de la cultura de la igualdad. En la interacción entre sectores e instituciones se cristaliza de manera articulada la arquitectura institucional de género.

Desde el punto de inflexión que significa la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la región tiene hoy la oportunidad de llevar a la práctica una nueva forma de hacer política pública de igualdad de género en el Estado. Las estrategias son diferentes al enfrentar sectores gubernamentales muy consolidados, con importantes inercias y que han funcionado de espaldas a un enfoque de igualdad de género durante décadas y siglos, como, por ejemplo, los relacionados con el trabajo, o al transversalizar temáticas que las propias mujeres pusieron en la agenda pública y que les competen directamente, como es el caso de la violencia y los derechos reproductivos, o al adoptar criterios

de transversalización de los derechos de las mujeres en ámbitos de política pública que son producto de la incidencia y la capacidad de generar agenda pública de las mujeres, pero que cada vez convocan más actores, como es el ámbito del cuidado.

Las políticas públicas constituyen una herramienta importante de construcción de nuevas relaciones de igualdad. Por ello, la problemática del cuidado, nueva en el Estado desde una perspectiva integral y de derechos, proporciona una opción de transversalización de una política pública desde sus inicios, que debe ser aprovechada de manera urgente, puesto que no solo impacta en los servicios y necesidades de grupos específicos de población (niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad o enfermas crónicas), sino que puede tener efectos importantes en el desmantelamiento de la división sexual del trabajo, la redistribución del tiempo y el bienestar. Las políticas de cuidado se presentan como una herramienta política transformadora que trasciende la mirada sectorial y fragmentada de la política social, se constituye en un pilar de la protección social y permite la articulación entre los distintos componentes del Estado y entre este, el mercado, la sociedad y las familias, dando espacio a una nueva ecuación. Se espera que la institucionalidad existente en sectores consolidados como la salud y la educación, y la que está en proceso de creación en los países posean criterios transversales al objetivo de la igualdad de género en las esferas privada y pública considerando las necesidades y demandas de igualdad de receptoras y proveedoras de cuidado.

Recuadro V.1

Las políticas de cuidado: una oportunidad de transversalización desde el inicio

En América Latina el debate sobre la organización social de los cuidados y el papel de las políticas en esta materia ha ganado terreno en la agenda pública a partir del impulso inicial del movimiento de mujeres y la economía feminista y, posteriormente, ante la preocupación de diversos actores sociales, académicos y encargados de formular políticas, por sus repercusiones en las dinámicas sociales y económicas de los países (Marco y Rico, 2013). Todas estas contribuciones han permitido desnaturalizar el cuidado como algo consustancialmente femenino y desplazarlo lentamente del ámbito de las opciones personales y los arreglos privados para hacerlo público y politizable. Partió siendo una preocupación centrada en la asignación cultural de los trabajos de cuidado a las mujeres, el uso del tiempo y la falta de autonomía económica para pasar a ser una problemática incluida en el debate de la protección social y de las políticas y servicios sociales. De igual manera, el interés en el cuidado no remunerado en los hogares se extendió hacia las personas cuidadoras remuneradas, sector que en 2010 estaba constituido en un 94,2% por mujeres, la mayoría asalariadas domésticas y el resto ocupadas en los sectores de la salud y la educación (CEPAL, 2013b).

A este proceso de construcción del cuidado como problema público, se sumó la creciente convicción de su importancia en la economía de los países: “Sólo la enorme cantidad de trabajo doméstico y de cuidados que se están realizando hace posible que el sistema económico pueda seguir funcionando. De esta manera, la economía del cuidado sostiene el entramado de la vida social humana, ajusta las tensiones entre los diversos sectores de la economía y, como resultado, se constituye en la base del edificio económico” (Carrasco, 2009, pág. 50). La valorización del trabajo doméstico no remunerado que, a partir de las encuestas de uso del tiempo, se llevan a cabo en algunos países de la región como El Salvador, México y el Perú se dirigen a reconocer el papel económico del trabajo de cuidado en las cuentas nacionales.

En la región, la legislación sobre el cuidado se ha ido estandarizando, y hay en la actualidad diversos países con políticas específicas; sin embargo, en muchos casos los programas nacionales que directa o indirectamente aluden a los cuidados están enmarcados en programas de lucha contra la pobreza o de asistencia social a familias o personas pobres o vulnerables (Batthyány, 2015b). Por ello queda pendiente que en los nuevos programas y proyectos que se implementan se instale desde el inicio un enfoque de derechos humanos y de igualdad de género, que reconsidere y valore que toda política pública se vincula con la reproducción social y, por tanto, es necesario que el trabajo doméstico y de cuidado se incorpore plenamente en las agendas políticas y sea compartido y redistribuido entre las distintas esferas institucionales: el Estado, el mercado, las comunidades, las familias, y dentro de estas, entre hombres y mujeres.

Las experiencias más avanzadas en sistemas y redes de políticas de cuidado, como las que se encuentran en el Uruguay y Costa Rica, o las que están en construcción en Chile, el Ecuador y El Salvador, muestran la importancia de que los mecanismos para el adelanto de las mujeres estén presentes de manera activa en el diseño de los servicios y en la constitución de los sistemas de protección social y de cuidado para asegurar que se formulen políticas transformadoras del orden de género vigente y que garanticen los derechos de las mujeres proveedoras.

Estamos frente a un nuevo y casi inédito desafío de política pública y, al mismo tiempo, ante una gran oportunidad de incidir en la transversalización de la perspectiva de género, implementando políticas para un nuevo pacto social, orientadas a cuestionar la división sexual del trabajo y a promover el desarrollo sostenible, en el entendido de que el eje del cuidado es central para el desarrollo y un instrumento para modificar valores y comportamientos de la sociedad con respecto a la igualdad de género.

Fuente: María Nieves Rico y Claudia Robles “Políticas de cuidado en América Latina: forjando igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N°140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016; Flavia Marco y María Nieves Rico, “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2013; CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago, 2013; Cristina Carrasco, “Tiempos y trabajos desde la perspectiva femenina”, *Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 108, Madrid, 2009; Karina Batthyány, “Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales”, *serie Asuntos de Género*, N° 124 (LC/L.3958), Santiago, CEPAL, 2015.

3. Canales para la participación efectiva de la sociedad civil

Las transformaciones que aún deben realizarse en las sociedades de América Latina y el Caribe en relación con la igualdad de género y el desarrollo social y económico exigen Estados democráticos activos y también sociedades activas. Un reto pendiente es asegurar la participación comprometida de los distintos sectores y en los distintos niveles político-administrativos de los países, ampliando las instancias de participación social en la elaboración de los planes de igualdad y desarrollo, las políticas públicas y los programas y proyectos sectoriales. La participación permite establecer objetivos que reflejen las demandas y necesidades de la ciudadanía y fijar los ejes prioritarios considerando las realidades de la población y de las mujeres en particular.

Una mayor y mejor articulación entre el Estado y la sociedad, en un vínculo político y técnico, es crucial para garantizar el éxito de los procesos de transversalización del objetivo de la igualdad de género y de derechos y autonomía de las mujeres. En este sentido, la inclusión de las demandas de igualdad de género en las políticas es una condición esencial para avanzar en la construcción de sociedades más democráticas que permitan a sus ciudadanos y ciudadanas ejercer sus derechos en forma plena (Benavente y Valdés, 2014).

Un Estado democrático no puede ser un Estado cerrado, sino que debe ser visualizado como uno que valora por sobre todo la deliberación social y, por lo tanto, el cumplimiento y logro de los pactos realizados, culminando con políticas públicas participativas. Se requiere ampliar los espacios de debate donde participan distintos actores simultáneamente y en los que sus integrantes pueden adquirir las destrezas propias de la toma de decisiones democrática: transar, presionar, negociar, aceptar el disenso, manejar el conflicto, gestar consensos mínimos para actuar colectivamente y generar y sostener alianzas. Adquiere más importancia la participación deliberante de la ciudadanía frente a distintos problemas públicos que encierran tensiones valóricas que confrontan tradiciones y estereotipos con nuevas concepciones de roles y derechos, por ejemplo, los derechos sexuales y reproductivos, y los cuidados. En esta dirección, la participación ciudadana es parte de la capacidad transformadora de la política democrática y de igualdad.

Por esta razón, se requieren marcos institucionales consolidados que ofrezcan plataformas de diálogo y negociación (PNUD, 2014b), y canales de participación activa de la sociedad civil que sean sostenidos y que se adapten a diferentes condiciones, como los distintos ámbitos territoriales, escalas de intervención, demandas sectoriales y grupos poblacionales afectados, entre otras. Resulta imperativa la incorporación del movimiento feminista y amplio de mujeres, y de las organizaciones comunitarias conformadas o lideradas por mujeres como actores claves y portadores de transformaciones y de una nueva concepción de lo político.

La participación ciudadana es concebida como un proceso que se vincula con otros procesos, como los de transversalización, y con la trama institucional para formar parte de la arquitectura institucional de género, que enriquece el debate público y la definición de la agenda de la igualdad y los derechos de las mujeres. La fuerza de este proceso depende en gran medida de la existencia de canales para la participación y la voz de la sociedad civil, de la disponibilidad de información técnica previa a la adopción de decisiones y la garantía de transparencia. Asimismo, se hace necesaria la creación de nuevas instituciones públicas y privadas de fiscalización y exigencia de rendición de cuentas de la acción del Estado, que den cabida al control ciudadano de las organizaciones.

Una nueva arquitectura institucional más amplia y de mayor densidad y complejidad ha de estar articulada con la agenda regional de género y alineada con los mecanismos de seguimiento de los ODS en procesos de trabajo interrelacionados que den cuenta de la multidimensionalidad del desarrollo. Para ello, se requiere fortalecer las capacidades de organización y coordinación intersectorial, interinstitucional y social, a la vez que la gestión y la planificación pública, para lo cual contar con mejores políticas públicas y con canales de expresión de las demandas de la sociedad civil es una condición imprescindible.

C. Planificación para un desarrollo sostenible con igualdad de género

Para reforzar la innovación y la eficiencia de las políticas públicas de género en un desarrollo inclusivo, se requiere afectarlas de manera positiva con propuestas explícitas de planificación y gestión del desarrollo sostenible. En este sentido, los planes nacionales de desarrollo constituyen un instrumento de planificación que otorga a los Estados la visión de lo que se quiere lograr; en ellos se acuerdan las políticas necesarias para alcanzar las metas y se definen indicadores que permitan medir progresos en plazos definidos. Se trata de un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, orientado a determinar los cursos de acción que se deben emprender para la consecución de sus objetivos de largo plazo (CEPAL, 2011b).

Con el estímulo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015), en la región comenzaron a elaborarse planes nacionales de desarrollo que contenían ejes y estrategias para lograr el desarrollo social y económico, con algunas consideraciones de género y de derechos de las mujeres. Los países que incluyen la problemática de género en sus planes de desarrollo son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de) (Benavente, 2016). Es de esperar que también los ODS tengan mayor incidencia al respecto en los planes futuros y que esto impulse, a su vez, que la agenda regional de género tenga mayor expresión en esos mismos planes, pues la consideración de un enfoque de género —como instrumento técnico-político— en los procesos de análisis y planificación es una condición necesaria para un modelo de desarrollo integral y sostenible.

Desde un punto de vista de economía política, la elaboración de los planes debe ser concertada, de modo que asegure tanto la elaboración de metas compartidas como el compromiso de los distintos actores para aportar a su cumplimiento. En el actual marco de preocupación y compromiso global por avanzar hacia la superación de las desigualdades de género, es importante considerar los planes de igualdad de género derivados del trabajo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, que constituyen una importante expresión de la experiencia regional y un instrumento para el logro de la mayor legitimidad e institucionalización de dichos mecanismos y de establecimiento de vínculos interinstitucionales e intersectoriales.

Son varios los países de América Latina y el Caribe que han elaborado planes de igualdad a nivel nacional, los que presentan características de forma y fondo muy heterogéneas (véase el cuadro V.1). Su revisión analítica muestra que, con frecuencia, prima la idea de que las metas de igualdad de género son un elemento agregado, no necesariamente relacionado con las metas sectoriales o generales de los Gobiernos, y un porcentaje importante de las acciones comprometidas se restringen a las responsabilidades de los mecanismos para el adelanto de las mujeres. En este sentido, si bien muchos de los planes incluyen una asignación de responsabilidades que compromete a distintos sectores, en la medida en que son un instrumento de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, el peso de su implementación recae sobre estos y, en la actualidad, estos planes constituyen más una hoja de ruta para los mecanismos que para el aparato del Estado en su conjunto; además, generalmente no cuentan con recursos asignados de manera específica para alcanzar los objetivos y metas que se proponen (Benavente, 2016). Puede afirmarse que esta es una de las grandes deudas; se requiere aún de una mejor distribución presupuestaria y una política fiscal favorable a la igualdad de género, es decir, aquella que, entre otras cosas, distribuya de manera progresiva el peso del financiamiento de las políticas públicas (CEPAL, 2010b). La implementación de planes eficientes incluye no solo la asignación de responsabilidades, sino además un presupuesto específico.

Cuadro V.1
América Latina: base normativa de los planes de igualdad de género

Tipo de norma	País
Decreto del Ejecutivo	Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay
Mandatos establecidos para las entidades de género	El Salvador, Paraguay, Perú y República Dominicana
Mandato del Plan Nacional de Desarrollo	Colombia
Mandato emanado de la Constitución de la República	Ecuador
Herramienta de gestión de la entidad responsable del género	Chile y Venezuela (República Bolivariana de)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sin embargo, es destacable que los países hayan logrado instalar desde la década de 1990 una lógica de gestión que permite mantener los planes y sus objetivos como herramienta técnica y política a lo largo de los años, con una considerable continuidad y sostenibilidad, ya sea por la vía de decretos del Poder Ejecutivo o porque está asignado por ley como parte del trabajo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, lo que, sin ser suficiente, constituye un logro político importante y un avance en la lucha por los derechos de las mujeres y por la igualdad de género.

Avanzar hacia un desarrollo sostenible con igualdad y autonomía de las mujeres, en el marco de una nueva arquitectura institucional de género, implica lograr, por un lado, una mayor transversalización que además considere las interacciones entre las distintas desigualdades, lo que da cuenta de una mirada más exigente del compromiso del Estado con la igualdad y el desarrollo. Por otro lado, implica también una planificación participativa, entendida como parte de la gestión pública y de una política institucionalizada de igualdad.

La vinculación de los planes de igualdad con los instrumentos rectores de la planificación presenta una diversidad de situaciones en la región. Hay países donde la planificación sigue pensándose como neutra o ciega a las desigualdades de género y, por ende, las metas de igualdad están ausentes, mientras que en otros la igualdad entre hombres y mujeres es parte integral del plan de desarrollo. Entre estos últimos se encuentra Costa Rica, en cuyo Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” se considera la igualdad y equidad de género como un principio que sustenta el desarrollo y uno de los elementos de generación de sinergias. Los 16 objetivos sectoriales del país incluyen el enfoque de género, y la implementación de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2016 forma parte del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, El Salvador, cuyo Plan Quinquenal de Desarrollo tiene como eje el buen vivir, reconoce la centralidad de la igualdad entre mujeres y hombres, para lo cual el Estado debe garantizar condiciones igualitarias en tres dimensiones: el trato, las oportunidades y los resultados.

Cumplir con los compromisos asumidos a nivel global y regional implica proponer modelos de gestión que incorporen instrumentos rectores de planificación que sean parte constitutiva del fortalecimiento de la propia gestión pública y, de manera complementaria, avanzar, mediante estos modelos, hacia el establecimiento de sistemas potentes de planificación, evaluación y participación para la formulación y puesta en marcha de políticas públicas (CEPAL, 2016c).

De igual modo, con la visión estratégica que otorga la agenda regional de género, es necesario establecer criterios para priorizar las demandas y las medidas por adoptar, lo que implica que la elaboración del plan de igualdad sea producto de un debate democrático y participativo, pero también con un fuerte componente político-técnico que incorpore innovaciones conceptuales, objetivos y una estrategia para alcanzarlos que considere plazos, medidas y acciones, como también los indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan su seguimiento y evaluación. La planificación con perspectiva de género se basa en una visión de futuro que requiere también de ejercicios de prospectiva para verificar la pertinencia y la factibilidad de materializar las aspiraciones de las mujeres y la sociedad en un marco temporal de mayor alcance, y que contribuyen a identificar los posibles caminos por recorrer.

El proceso de planificar supone el logro de ciertos acuerdos políticos en torno a temas centrales que constituyen una prioridad del Estado y no solamente de un Gobierno. Por lo tanto, un requisito de la planificación para el desarrollo es introducir cambios en el planeamiento y la articulación del propio sector público. En consecuencia, la arquitectura institucional de género, como se plantea en este documento, es un factor que permitirá fortalecer una gestión pública de calidad, con colaboración activa de los diferentes sectores sociales. Junto con esto, se requiere ampliar las capacidades técnicas para formular políticas y evaluarlas (*ex ante* y *ex post*) estableciendo una conexión entre la formulación y la implementación de las políticas públicas, y bases para controlar su calidad. El reto mayor radica en ser capaces de integrar esta concepción de la planificación en nuevas lógicas institucionales que superen las tensiones producidas por los objetivos coherentes de igualdad, autonomía y ejercicio de derechos para las mujeres en las formas tradicionales de hacer política pública.

Urge, entonces, que la planificación para el desarrollo sostenible apunte a que el enfoque de género sea transversal a todo el proceso de planificación, es decir, el seguimiento, la evaluación, los recursos asignados y toda la gestión involucrada, instando a un proceso articulado entre los ODS y la agenda regional de género que se refleje en los planes nacionales de desarrollo y en los presupuestos que elaborarán los países en el corto plazo. En este sentido, la acción planificadora de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y del Estado debe estar alineada con el desarrollo sostenible, el cambio estructural progresivo y la igualdad.

La creación de arquitecturas nacionales interinstitucionales e intersectoriales al más alto nivel para cumplir con la Agenda 2030 debe vincularse y hacer sinergias con la arquitectura institucional para la igualdad de género,

impulsando el fortalecimiento de capacidades y el cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidos. A su vez, el desarrollo óptimo de estos procesos requiere de estadísticas actualizadas, que provean información desagregada por sexo y por otros factores de desigualdad, como la pertenencia racial y étnica. Es fundamental además que se creen y analicen nuevos indicadores de género acordes a los nuevos desafíos interconectados, que den cuenta de las matrices estructurales que generan y reproducen desigualdades.

Recuadro V.2

La revolución de los datos y los instrumentos para la formulación y el seguimiento de las políticas de igualdad

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible implica un importante desafío en cuanto a su implementación; por ello ha incluido desde el inicio a la comunidad estadística en la definición de los indicadores para el monitoreo de las metas establecidas y propone, junto con los medios de implementación, mecanismos para la evaluación de los progresos. En la Agenda se incorporan explícitamente metas específicas destinadas a aumentar la disponibilidad de más y mejor información estadística y se fomenta la consideración de fuentes de datos tradicionales y no tradicionales, así como su combinación de forma creativa para el seguimiento. Esto será crucial para lograr una rendición de cuentas oportuna y transparente que fomente la participación activa de la ciudadanía (CEPAL, 2015b).

La disponibilidad de mayor información estadística sobre las desigualdades de género es un mecanismo que permite dar mayor pertinencia al accionar político y basar los procesos de adopción de decisiones en los hechos. La mayor parte de los países de la región han hecho esfuerzos para compilar un conjunto básico de indicadores nacionales destinados a dar seguimiento a los avances hacia la igualdad de género. En este sentido, se ha progresado en la medición del tiempo del trabajo no remunerado de hombres y mujeres, la violencia contra las mujeres y la participación política, entre otros temas, contando así con mayor información. Para ello ha jugado un importante papel el Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de

la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, y el fortalecimiento del vínculo entre usuarios y productores de estadísticas e indicadores de género. Sin embargo, los desafíos en materia de información están aún muy vigentes, porque, por una parte “la recolección de información estadística sigue siendo insuficiente y heterogénea, lo que impide una adecuada comparación entre países” y, “por otra parte, los registros administrativos que permiten identificar las intervenciones de los organismos públicos en general aportan datos aislados sobre ciertos servicios y no permiten un diagnóstico completo” (CEPAL, 2015g).

En la Octava Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas se aprobaron la resolución 9(VIII) y la Declaración de la Mitad del Mundo, en la que se reafirmó el compromiso con la generación de estadísticas de calidad, que sirvan para el seguimiento de las agendas nacionales y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y la necesidad de trabajar en un nuevo esquema de gobernanza para generar un plan regional de implementación que permita cubrir gradualmente los requerimientos de información derivados de la Agenda 2030. Es de esperar que estos compromisos se alineen con los ya adquiridos respecto de las estadísticas e indicadores de género en ámbitos que superan y complementan los planteados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que ya están acordados en la agenda regional de género.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago, 2015; CEPAL, *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG). Informe Anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626/Rev.1), Santiago, 2015; CEPAL, *Informe de la Octava Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Quito, 17 a 19 noviembre de 2015)* (LC/L.4154), Santiago, 2016.

1. El financiamiento de las políticas de igualdad

Los países de América Latina y el Caribe se encuentran lejos de institucionalizar un enfoque de género en un instrumento clave de la planificación como es el presupuesto público. Los esfuerzos realizados desde la década de 1990 para analizar el impacto diferencial de las políticas fiscales en hombres y mujeres y la perspectiva de género de los presupuestos públicos han ido de la mano de la identificación de los recursos necesarios para implementar las políticas de igualdad de género desarrolladas a partir de los compromisos y obligaciones asumidos por los Estados.

Si bien en los niveles nacionales los procesos de definición presupuestaria no son visibles en el diseño de los planes de igualdad de género o en la evaluación de sus avances, al analizar los presupuestos públicos de 20 países y territorios de América Latina y el Caribe de habla española³, se puede observar que son pocos los que muestran asignaciones presupuestarias específicas para políticas dirigidas a garantizar los derechos de las mujeres y, se constata que, aun cuando hay una evolución positiva respecto de los montos del gasto público, estos son poco significativos frente al presupuesto nacional o al presupuesto destinado a la política social.

³ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Son excepcionales los países que han logrado avanzar en consolidar un enfoque de género en el ciclo presupuestario, y en general los recursos asignados carecen de visibilidad, puesto que en las leyes respectivas la información de las partidas no está desglosada de acuerdo con el tipo de gasto o de inversión. Solo en el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú es posible identificar las glosas destinadas a la igualdad de género en el presupuesto del Gobierno central, y estas suelen estar muy vinculadas a los recursos destinados a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. En este contexto deficitario, destaca el caso de México, que cuenta con un gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (CEPAL, 2013g). También es importante el esfuerzo del Brasil, que incorporó este enfoque en los códigos presupuestarios poniendo en práctica una metodología que permite, a partir de rotular todos los gastos destinados a las mujeres, cotejar los valores previstos en los programas y los efectivamente invertidos.

Otra constatación es que, en general, los presupuestos para la gestión de los mecanismos para el adelanto de las mujeres tienen carácter inercial y, cuando aumentan, se debe a que también aumenta el presupuesto de implementación de la ley contra la violencia. Esta es una señal inequívoca de que, desde la visión gubernamental, el rol de los mecanismos se circunscribe a ciertas problemáticas, en particular la violencia contra las mujeres, lo que es un obstáculo para el planteamiento y el liderazgo de transversalización en todos los temas y todos los sectores que a su vez se pretende de ellos.

Un elemento positivo es que, al margen de los déficits de los últimos 20 años, los presupuestos permiten una mayor visibilidad de las estrategias nacionales de igualdad de género y que, a pesar de las claras limitaciones de recursos que se observan en la región, existe la posibilidad y la voluntad de algunos Gobiernos de incorporar una metodología específica para reportar de manera sistemática la inversión pública en temas de género y para asegurar su eficacia, como son los casos del Brasil, Costa Rica, el Paraguay, Puerto Rico y la República Dominicana.

La falta de recursos, sumada a las resistencias culturales de los encargados de tomar decisiones y los operadores de programas, con frecuencia amenaza la estabilidad institucional de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y, en consecuencia, debilita el avance en materia de derechos (CEPAL, 2015a). Tener en consideración los objetivos de igualdad de género y derechos de las mujeres al momento de definir la especificidad de las asignaciones presupuestarias y hacer el seguimiento del presupuesto con miras a asegurar que los recursos se utilicen para cerrar las brechas requiere avanzar en la institucionalización de procesos, lo que significa definir códigos e instalar líneas de género en los clasificadores presupuestarios. La planificación y la gestión del desarrollo con igualdad de género demanda mayores recursos, al mismo tiempo que mayor transparencia en su asignación.

Haciéndose eco de esta situación, desde la Primera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Monterrey (México) en 2002, hasta la Tercera Conferencia, que se llevó a cabo en Addis Abeba en 2015, se ha reiterado la necesidad de asegurar un financiamiento adecuado para el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, constituyendo el marco normativo de referencia para impulsarlo. En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género, la movilización de recursos para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de igualdad de género se torna un imperativo.

La Agenda 2030 introduce la importancia de contabilizar los flujos financieros privados que contribuirían al desarrollo sostenible, así como de generar y afianzar alianzas público-privadas. Estas alianzas se promueven a través de dos metas específicas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 (las metas 17.16 y 17.17) y se las menciona en múltiples secciones, incluso en áreas críticas para las mujeres y las niñas, como la salud, la educación y la alimentación. El éxito de estas alianzas depende en gran medida de la existencia de un marco regulatorio que vele por la transparencia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad de género, los estándares medioambientales y la rendición de cuentas. Esto implica un potente rol del Estado como principal agente, frente a la ciudadanía en general y las mujeres en particular, de garantía de derechos y responsable de implementar las agendas y de asignar recursos.

D. Los diálogos y pactos como sustento de la sostenibilidad de las políticas públicas

“Toda estrategia que entrañe cambios radicales, intereses en conflicto, alternativas en inversión de recursos y tensiones entre los efectos de corto y largo plazo, requiere de pactos”
(CEPAL, 2012a, pág. 300)

El proceso de elaboración de las políticas públicas en las democracias modernas se puede entender como una serie de negociaciones e intercambios entre diversos actores políticos y socioeconómicos (Franco Chuaire y Scartascini, 2014). En consecuencia, en los procesos de innovación de las políticas, no pueden quedar fuera de los estándares de calidad los diversos agentes que participan en su estructuración. Por lo tanto, es necesario que en todo el proceso, desde la configuración de la estrategia hasta la aplicación, la interrelación de los diversos actores sea parte del continuo innovador, con el fin de otorgar calidad a la estrategia. En esta dirección, los espacios de diálogo son una herramienta poderosa para el diseño y la implementación de una nueva generación de políticas públicas, proceso en que se deben buscar alianzas que ofrezcan una plataforma de colaboración y cooperación para llevar a cabo nuevos pactos de participación ciudadana en una nueva conversación social.

Las políticas públicas no pueden dissociarse de la acción de los actores, de la estructura de sus interacciones ni de las estrategias enmarcadas en los contextos institucionales en que se desarrollan. La factibilidad del éxito de los ODS y del logro de mayores avances en materia de igualdad de género y autonomía de las mujeres depende del establecimiento de acuerdos y negociaciones que vayan configurando nuevos equilibrios y un horizonte de largo plazo con el año 2030 en la mira. Esto implica comprometer a sectores y actores que tradicionalmente no consideran los objetivos de igualdad de género como parte de su mandato. En este proceso, la negociación y el diálogo, tanto a nivel técnico como político, se vuelven herramientas indispensables para construir nuevos pactos para la igualdad y garantizar compromisos políticos de largo alcance (CEPAL, 2014a).

Los mecanismos para el adelanto de las mujeres han impulsado importantes alianzas con otras entidades de Gobierno e incluso con otros poderes del Estado, pero estas alianzas han tenido fundamentalmente un corte programático y no han sido suficientes para concertar un nuevo pacto de género o alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones (normas, organismos y procesos) que aseguren su cumplimiento. Frente a la encrucijada en que se encuentra actualmente la región, donde se plantean profundos cambios a nivel político, económico y social, los pactos representan instrumentos vitales para reformular políticas públicas en un marco democrático. Su construcción se entronca con un proceso participativo que se puede adaptar a las características específicas de cada país; así, la negociación de pactos fortalece la viabilidad política de un nuevo camino para el desarrollo, mediante la elaboración de propuestas en un amplio proceso de concertación que genera legitimidad.

La implementación de la Agenda 2030 requiere actuar en ámbitos como la gobernanza internacional para la producción de bienes públicos globales, la cooperación, el aporte regional al debate mundial y las políticas públicas nacionales, en particular las macroeconómicas, sociales, industriales y ambientales, e implica procesos de apropiación social para que sus metas se conviertan en objetivos nacionales compartidos por la sociedad. Los ODS demandan, de este modo, el establecimiento de diálogos y pactos como base de la sostenibilidad de las políticas públicas, y exigen una trayectoria futura de sinergia participativa de diferentes actores públicos y privados, la sociedad civil y organizaciones sociales, una coordinación entre los diversos ámbitos de intervención. Estos espacios de diálogo entre diversos actores de la sociedad son aspectos claves para la implementación de iniciativas sostenibles, integrales y plurales, ya que se acepta el axioma de que la acción de unos actores repercuten en otros, lo mismo que sucede con las instituciones, dado que es difícil pensar que una única institución pueda dar respuesta a los problemas complejos de la actualidad (Rayo, 2013).

En la actualidad, se hace evidente que todo esfuerzo para concretar el diálogo entre los diversos agentes sociales es un camino provechoso para políticas que den cuenta del nuevo contexto en el que la región se está embarcando y las nuevas metas a las que se aspira (CEPAL 2016a). La coordinación y la interlocución entre variados actores son un instrumento poderoso para formular e implementar políticas públicas y se transforman en espacios consultivos y colaborativos que generan un uso más eficiente de las capacidades y conocimientos, de los recursos humanos, técnicos y financieros.

Por su transversalidad, los espacios de diálogo son una herramienta que fomenta la calidad, transparencia, credibilidad y sostenibilidad de las decisiones tomadas y de los cursos de acción escogidos, y que brinda la oportunidad de crear y fortalecer alianzas para la formulación conjunta de políticas públicas sostenibles y acciones innovadoras y efectivas que favorezcan una mayor igualdad de género. La demanda de las mujeres de un nuevo pacto social y de género requiere de un Estado más proactivo en la garantía de sus derechos y el ejercicio de su autonomía, junto con la creación de instancias adecuadas para ello. De este modo, el pacto, más que un resultado, es un proceso (CEPAL, 2010e), y se constituye en el motor de las responsabilidades comunes, y por lo tanto, de la sostenibilidad de las políticas públicas.

Alcanzar metas de igualdad de género implica la coordinación entre los diversos ámbitos de intervención pública, así como la participación y el compromiso de todos los actores, ya sean de la sociedad civil o de empresas. Supone, también, lidiar con la economía política y los intereses que históricamente han dificultado este tipo de transformaciones en la región. Para la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se deberá sortear una realidad socioeconómica y política signada por tensiones y contradicciones (CEPAL, 2016c), con una reducción de la inversión social, un aumento de la pobreza y asignaciones presupuestarias limitadas, todo ello en una encrucijada donde la desaceleración del crecimiento podrá requerir decisiones de política audaces en materia fiscal, de inversión y de protección social, y más audaces y creativas aún al plantearse el cierre de las brechas de género sin retroceder en los avances ya alcanzados.

Por su parte, es importante tomar la decisión de construir las sinergias necesarias para avanzar en el fortalecimiento de la agenda regional de género, lo que requiere de espacios de diálogos incluyentes, abiertos a la participación de diversos actores y procesos de cooperación entre diferentes instituciones, que coloquen en el centro los derechos humanos de las mujeres y su autonomía, asociados con una mayor justicia social y económica para el conjunto de la sociedad.

E. Horizonte 2030 con igualdad, autonomía y derechos

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, sus 17 Objetivos, las 169 metas asociadas y sus 230 indicadores globales, en lo que respecta a la igualdad de género y la autonomía de las mujeres, encuentra un correlato de mayor amplitud, profundidad y osadía en la agenda regional de género. Como se pudo constatar en el proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el logro de las metas de autonomía de las mujeres e igualdad de género no puede medirse solo a través de indicadores cuantitativos mínimos. Para hacer el seguimiento del avance hacia metas orientadas a subvertir desigualdades estructurales basadas en el sistema de género y la interseccionalidad de la desigualdad, se precisa recabar información cualitativa que dé cuenta de la transformación de las relaciones de poder en todos los niveles.

América Latina y el Caribe está preparada para promover un vínculo sistemático entre el seguimiento de los ODS, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, el Programa de Acción de El Cairo y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como la agenda regional de género expresada en los consensos aprobados en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, impulsando sinergias con el objeto de abordar las causas estructurales de la desigualdad de género y así avanzar hacia sociedades más justas e igualitarias y un desarrollo verdaderamente sostenible, transitando de los compromisos a la implementación.

Para ello, es esencial cruzar estratégicamente el enfoque de derechos en toda la agenda. Esta mirada evita la priorización de unos derechos de las mujeres sobre otros, dada su indivisibilidad, y contribuye a abordar las interrelaciones entre las autonomías económica, física y en la toma de decisiones. Los principios de no discriminación y de igualdad se articulan para avanzar hacia la igualdad sustantiva revirtiendo, a la vez, las múltiples formas de discriminación contra las mujeres en toda su diversidad. De esta manera, se evita también tener una visión única u homogénea de las mujeres y se toman en cuenta las diferentes experiencias del ser mujer y la necesidad de contar con políticas justas para avanzar hacia una plena igualdad de capacidades, agencia, dignidad y derechos.

La “desigualdad no solo es inaceptable desde el punto de vista ético, sino que también constituye una barrera determinante para nuestro desarrollo” (CEPAL, 2016c, pág. 9). Incluir el enfoque de derechos y de igualdad en la implementación de todos los objetivos, así como en los medios de implementación de los ODS y la agenda regional de género, será la gran tarea de los Gobiernos de la región con el apoyo de la sociedad civil y los organismos internacionales. Este es un esfuerzo decidido de conectar los objetivos de corto plazo con una visión estratégica de mediano y largo plazo para que “nadie se quede atrás”.

Este transitar implicará no solo saber a dónde queremos llegar, sino abordar también la forma de llegar allí, es decir, contar con directrices sobre cómo desarrollar estrategias que integren el enfoque de igualdad de género de forma transversal en todas las políticas, programas, actividades administrativas y financieras e incluso en la cultura institucional, para contribuir verdaderamente a un cambio en la vida de las mujeres y los hombres de los países de la región, y evitar dos características que conllevan efectos negativos sobre las mujeres: el maternalismo social en las políticas y el sesgo androcéntrico de los mercados laborales basados en el modelo del trabajador ideal. El desafío está en incorporar una perspectiva centrada en la titularidad de derechos y autonomía, en tanto permite señalar la brecha entre la igualdad formal y la real, como elemento clave para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la identificación de opciones alternativas de políticas. Por otra parte, el principio de no retroceso implica que, aún en momentos de crisis o desaceleración económica, se deben garantizar los máximos recursos disponibles para cumplir progresivamente con los derechos.

En los últimos años, podemos constatar cambios en el enfoque de la participación ciudadana en los Estados latinoamericanos, con situaciones diversas, y se observa que los campos de acción política se desplazan, y se recolocan debates, temas y sujetos políticos que dan nuevo significado a la democracia. El papel y la evolución del movimiento de mujeres y feminista en sus expresiones militante, comunitaria, sectorial y académica, en redes y organizaciones, es parte indisoluble de los logros alcanzados en la región en materia de igualdad de género. Como ya lo ha dicho la CEPAL, el feminismo ha contribuido especialmente al impulso de la autonomía con reconocimiento recíproco, enfatizando sus procesos de adquisición y desarrollo, como las circunstancias de opresión y dominación manifiestas en las relaciones sociales encarnadas tanto en las instituciones como en los vínculos intrafamiliares, y ha articulado indisolublemente las nociones de igualdad y libertad, de distribución y reconocimiento como principios y objetos del desarrollo. De esta manera, ha mostrado que la igualdad solo puede ser ejercida con autonomía, es decir, si las decisiones, las capacidades y el desarrollo personal no dependen de otros (CEPAL, 2014a). Estas voces y estos esfuerzos plurales, en que la diferencia no significa jerarquía, sino que es constitutiva de los grupos sociales, tienen una nueva ventana de oportunidad, sin ceder a la neutralización despolitizadora (Prado, 2016), de aportar a la construcción, hacia el horizonte 2030, de una sociedad más justa e igualitaria, en una reflexión cabal del ser humano y el modelo de desarrollo en el que se puede vivir con dignidad.

En este contexto, se requiere poner el énfasis en la agenda económica del desarrollo y la igualdad de género, centrando la discusión de la autonomía económica de las mujeres en un marco global de cambio estructural de la matriz productiva y de aumento del espacio fiscal mediante la progresividad de la tributación y la lucha contra la evasión y la elusión, que permita obtener recursos suficientes y estables que se dirijan a políticas de igualdad y a inversiones públicas destinadas a garantizar los derechos de las mujeres.

No por ello dejan de tener prioridad las cuestiones recurrentes en los debates pero que aún no están resueltas, como la violencia contra las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, los obstáculos en la educación y la salud, y la participación en los procesos de adopción de decisiones. De igual modo, de cara al horizonte 2030, también es necesario abordar los temas emergentes vinculados a las tecnologías de la información y las comunicaciones, el desarrollo de la ciencia y las industrias 4.0, o las industrias inteligentes que, basadas en la Internet de las cosas, corresponden a una nueva manera de organizar los medios de producción, con mayor adaptabilidad y mejor asignación de recursos que van a producir cambios importantes en el empleo y en la protección social, pudiendo afectar los derechos de los hombres y mujeres trabajadores (CEPAL, 2016g). Otra problemática relativa a las mujeres que se debe considerar en el corto plazo, junto con los cambios demográficos que protagonizan, es su aporte al desarrollo urbano, el transporte y la infraestructura de cuidado. El fin del actual estilo de desarrollo (CEPAL, 2016c) también llama a considerar la situación de las mujeres en una economía verde, la mitigación del cambio climático y los conflictos ambientales. La mitigación implica tomar medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo tanto, es necesario analizar cómo se relaciona el orden de género vigente con los patrones dominantes de producción, consumo, uso de energía y tecnologías, y la contribución de las mujeres como productoras, trabajadoras, consumidoras, investigadoras y decisoras ante el gran impulso ambiental que reclama el desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 y la agenda regional de género requieren de una coalición social y política que se aglutine en torno a la propuesta civilizatoria que se deriva de la igualdad de género, le dé viabilidad y la materialice. Con una visión de futuro transformadora, se plantea tender puentes, a partir de las plataformas políticas existentes, y generar una trayectoria convergente de los diferentes actores, sectores e inversiones, en el ámbito mundial, regional, subregional y nacional, induciendo las innovaciones y las decisiones que garanticen a todas las mujeres en el presente y en el futuro una vida con derechos, en igualdad y con ejercicio pleno de su autonomía como sujetos colectivos, lo que implica modificar las características discriminatorias y patriarcales seculares de nuestras sociedades y las políticas públicas.

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2014), “Observaciones finales sobre el informe inicial y los informes periódicos segundo a quinto combinados de las Bahamas” (CEDAW/C/BHS/CO/1-5/Add.1), Nueva York.
- (2012a), *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación* (HR/PUB/12/5), Nueva York [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf.
- (2012b), *Orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y los programas destinados a reducir la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad* (A/HRC/21/22) [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-22_sp.pdf.
- ACNUDH/ONU-Mujeres (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2014), *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, Panamá [en línea] http://oig.cepal.org/sites/default/files/modelo_de_protocolo.pdf.
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2015), *Mujeres a la huida. Relatos de primera mano de refugiadas que huyen de El Salvador, Guatemala, Honduras y México*, Washington, D.C. [en línea] <http://acnur.es/PDF/MujeresEnFuga-HuidadeTCN-Oct2015.pdf>.
- ACOBOL (Asociación de Concejalas de Bolivia) (2014), *Boletín de la Asociación de Concejalas de Bolivia – ACOBOL*, N° 7, diciembre [en línea] http://www.autonomias.gob.bo/portal3/images/stories/minifp/2015/Archivos_PDF/genero_7_boletin%20concejala.pdf.
- Adam, Barbara (1998), “When time is money: contested rationalities of time and challenges to the theory and practice of work”, *Working Paper Series*, N° 16, University of Cardiff, School of Social Sciences.
- Adato, Michelle y otras (2000), *The Impact of PROGRESA on Women's Status and Intra-Household Relations. Final Report*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) [en línea] <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/125438>.
- Ali, Mohamed y John Cleland (2005), “Sexual and reproductive behaviour among single women aged 15–24 in eight Latin American countries: A comparative analysis”, *Social Science & Medicine*, vol. 60, N° 6, marzo.
- Amarante, Verónica, Maira Colacce y Pilar Manzi (2016), “La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, *serie Asuntos de Género*, N° 138 (LC/L.4223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2009), *Boletín Previsional y la Seguridad Social 2009*, Observatorio de la Seguridad Social, Buenos Aires [en línea] <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/OBS%20-%20000122%20Bolet%3%ADn%20Previsional%20y%20de%20la%20Seguridad%20Social%202009.pdf>.
- 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” [en línea] http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy/joomdocs/cairo20/AR03_post2015_FINAL.pdf.
- Arza, Camila (2015), “The gender dimensions of pension systems: policies and constraints for the protection of older women”, Discussion Paper for Progress of the World's Women 2015-2016, ONU-Mujeres, julio [en línea] <http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/arza-fin.pdf?v=1&d=20150706T154051>.
- Aspiazu, Eliana (2014), “Conciliación entre trabajo y responsabilidades familiares: una revisión teórica con enfoque de género”, *Investigium IRE: Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 1 [en línea] <http://nulan.mdp.edu.ar/2096/1/aspiazu.2014.pdf>.

- Bárcena, Alicia (2015), Presentación en ocasión del lanzamiento del *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2015*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 17 de diciembre.
- (2008), “Innovación para el desarrollo. Reflexiones desde América Latina y el Caribe”, presentación de la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL en el Panel 2008-2009 de la Comisión de Naciones Unidas de la Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CSTD), Santiago, 12 de noviembre [en línea] <http://www.cepal.org/noticias/paginas/8/33638/Innovacionparaeldesarrollo.pdf>.
- Bárcena, Alicia y Antonio Prado (2016), *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Siglo XXI.
- (2015), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bareiro, Line (2016), “Situación de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe”, documento presentado en las tres reuniones subregionales preparatorias de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Ciudad de México, Santiago y Puerto España, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Barros, María Adelaida y Natalia Rojas Mateus (2015), “El rol de la mujer en el conflicto armado colombiano”, tesis de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia [en línea] <http://librepensador.uexternado.edu.co/11bRe3-3xT3rNaD0-U3C/11bRe3-3xT3rNaD0-U3C/wp-content/uploads/2015/10/El-rol-de-la-mujer-en-el-conflicto-armado-colombiano-Maestr%C3%ADa-en-gobierno-y-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-El-Libre-Pensador.pdf>.
- Batthyány, Karina (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay)”, *serie Asuntos de Género*, N° 134 (LC/L.4182), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2015a), *Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*, Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Universidad de la República del Uruguay, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio [en línea] <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/56417/1/libro-los-tiempos-del-bienestar-social---version-para-difusion.pdf>.
- (2015b), “Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales”, *serie Asuntos de Género*, N° 124 (LC/L.3958), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Batthyány, Karina y Sonia Montaña (coords.) (2012), *Construyendo autonomía. Compromisos e indicadores de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 100 (LC/G.2511-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bedoya, Jineth y otras (2016), *La inviolabilidad del cuerpo de las mujeres hace la paz sostenible. 5 claves para un tratamiento diferenciado de la violencia sexual en los acuerdos sobre los derechos de las víctimas en el proceso de paz*, Bogotá, Corcas Editores, Corporación Humanas, Corporación Sisma Mujer, Red Nacional de Mujeres [en línea] http://www.humanas.org.co/archivos/Libro_Cinco_Claves_Final.pdf.
- Benavente, María Cristina (2016), “Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe en el contexto del desarrollo”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Benavente, María Cristina y Alejandra Valdés (2014), *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*, Libros de la CEPAL, N° 130 (LC/G.2620), Santiago Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/S1420372_es.pdf.
- Benavente, María Cristina, Marcela Donadio y Pamela Villalobos (2016), “Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325(2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad”, *serie Manuales de la CEPAL*, N° 3 (LC/L.4203/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40337/4/S1600802_es.pdf.
- Bettio, Francesca, Platon Tinios y Gianni Betti (2013), *The Gender Gap in Pensions in the EU* Luxemburgo, Unión Europea [en línea] http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_pensions_en.pdf.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001), *Las remesas como instrumento de desarrollo. Directrices para propuestas de nuevos proyectos*, Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).
- Bidegain Ponte, Nicole (2015), “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde una perspectiva de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres de América Latina y el Caribe”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

- Bidegain Ponte, Nicole, Verónica Grondona y Corina Rodríguez Enríquez, (2016), "The role of secret financial jurisdictions in undermining gender justice and women's human rights", *Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)/Fundación Friedrich Ebert*, en prensa.
- Bitrán, Eduardo (2014), "Innovación pública", documento presentado en el Seminario "Innovación pública: mucho ruido ¿y las nueces?", Santiago, Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Corporación para el Fomento de la Producción (CORFO), Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile [en línea] http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/presentacioneduardobitranseminarioinnovacionpublica.pdf.
- Bobbio, Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Sistema.
- Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012), Ley N° 243 Contra el acoso y violencia política hacia las mujeres [en línea] <http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/Ley%20N%C2%BA243%20Contra%20el%20Acoso%20y%20Violencia%20Politica%20hacia%20las%20Mujeres.pdf>.
- Bradshaw, Sarah y Brian Linneker (2003), *Challenging Women's Poverty. Perspectives on gender and poverty reduction strategies from Nicaragua and Honduras*, Londres, Catholic Institute for International Relations (CIIR) [en línea] <http://www.progressio.org.uk/sites/default/files/Challenging-womens-poverty.pdf>.
- Brendel, Christine (2016), "Los costos ocultos de la violencia contra las mujeres. Los descensos en la productividad", documento presentado en la Reunión de Especialistas sobre Violencia contra las Mujeres y la Interrelación con su Autonomía Económica, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 9 y 10 de mayo.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Schifter (1999), "La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D. C. [en línea] <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5269/La%20Violencia%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%3a%20Un%20Marco%20de%20Referencia%20para%20la%20Acci%C3%B3n%20.pdf?sequence=1>.
- Campos, Raymundo, Gerardo Esquivel y Alma S. Santillán (2015), "El impacto del salario mínimo en los ingresos y el empleo en México", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 162 (LC/L.3981), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37846/1/S1500241_es.pdf.
- Canales, Alejandro (2008), *Vivir del norte. Remesas, desarrollo y pobreza en México*, Temas de migración, Ciudad de México, Consejo Nacional de Población (CONAPO) [en línea] http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Vivir_del_norte_Remesas_desarrollo_y_pobreza_en_Mexico_2008.
- (2004), "Las remesas de los migrantes: ¿Fondos para el ahorro o ingresos salariales?", *Remesas de los mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos. Problemas y perspectivas*, Germán Zárate Hoyos (ed.), Ciudad de México, El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa.
- Canavire-Bacarreza, Gustavo y Mónica Ospina (2015), "Intrahousehold time allocation: An impact evaluation of conditional cash transfer programs", *Documentos de Trabajo, Economía y Finanzas* N° 15-17, Bogotá, Centro de Investigación Económicas y Financieras, Universidad EAFIT [en línea] http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2645096.
- Carrasco, Cristina (2009), "Tiempos y trabajos desde la perspectiva femenina", *Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 108, Madrid [en línea] https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/revista-papeles/108/tempos_y_trabajos_experiencia_femenina.pdf.
- Carrasco, Cristina y Enric Tello (2013), "Apuntes para una vida sostenible", *Tejiendo alianzas para una vida sostenible. Consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria*, Barcelona, Xarxa de Consum Solidari/Marcha Mundial de las Mujeres [en línea] http://www.xarxaconsum.net/mm/file/LIBROS/Tejiendo_alianzas_para_una_vida_sostenible.pdf.
- Castro, Carmen (2013), "Igualdad de género: base del reparto del trabajo para otro modelo de sociedad", *Sin GENERO de DUDAS.com* [en línea] <http://singenerodedudas.com/blog/igualdad-de-genero-base-del-reparto-del-trabajo-para-otro-modelo-de-sociedad/>.
- CDEMA (Caribbean Disaster Emergency Management Agency) (2014), "Regional Comprehensive Disaster Management (CDM) Strategy and Programming Framework 2014-2024 (DRAFT)" [en línea] <http://www.cdema.org/CDMStrategy2014-2024.pdf>.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina : una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, Simone y otros (2015), “Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Simone Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cejas Martínez, Magda Francisca (2007), “La formación profesional en América Latina ¿Un factor clave para el desarrollo de los países desde la Dirección Gerencial?”, *Revista Visión Gerencial*, año 6, N°2, Mérida, Universidad de los Andes [en línea] <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/25139/2/articulo4.pdf>.
- CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad) (2012), *La transversalidad de género en las políticas públicas de discapacidad: Manual*, Madrid, Grupo Editorial Cinca [en línea] <http://www.euroblind.org/media/women/La-transversalidad-del-genero.pdf>.
- Cervantes, Jesús A. y Anahí Rodríguez M. (2015), “Ingreso de México por remesas familiares proveniente de los estados de Estados Unidos”, *Documentos de Remesas*, N° 3, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) [en línea] <http://www.cemla.org/PDF/remesas/documentos-remesas-03.pdf>.
- Céspedes, Catalina y Claudia Robles (2016), “Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 133 (LC/L.4173), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *40 Años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago, julio [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40333/1/S1600560_es.pdf.
- (2016b), *Infografía sobre femicidio en América Latina y el Caribe* [en línea] <http://www.cepal.org/es/infografias/femicidio>.
- (2016c), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2016d), “Guía para realizar la valorización económica y la cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares en América Latina”, Santiago, en prensa.
- (2016e), “Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres”, *Nota para la Igualdad*, N° 18, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es/notas/nota-la-igualdad-ndeg-18-persiste-la-brecha-salarial-hombres-mujeres>.
- (2016f), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681), Santiago.
- (2016g), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029/Rev.1), Santiago.
- (2015a), *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* (LC/L.3951), Santiago.
- (2015b), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/G.2646), Santiago, septiembre.
- (2015c), “Panorama Social de América Latina 2015. Documento informativo”, Santiago.
- (2015d), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.
- (2015e), “Informe de la Reunión de Especialistas sobre Mujeres Afrodescendientes. Los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional de igualdad de género”, Santiago, 9 y 10 de diciembre, inédito.
- (2015f), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2655-P), Santiago.
- (2015g), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG). Informe Anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626/Rev.1), Santiago.
- (2015h), “Acoso sexual en el espacio público: la ciudad en deuda con los derechos de las mujeres”, *Nota de Igualdad*, Santiago [en línea] <http://www.cepal.org/es/notas/acoso-sexual-espacio-publico-la-ciudad-deuda-derechos-mujeres>.
- (2015i), “Concept note exploring solutions to the Caribbean debt challenge: Debt reduction through financing for climate adaptation swaps and a Caribbean Resilience Fund”, documento presentado por la CEPAL y la Secretaría del Commonwealth en un evento paralelo de COP 21, París, 8 de diciembre [en línea] http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/concept_note.pdf.

- (2015j), “Acoso político, una violencia que atenta contra la calidad de la democracia”, Nota informativa, Santiago [en línea] <http://www.cepal.org/es/notas/acoso-politico-violencia-que-atenta-la-calidad-la-democracia>.
- (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2014b), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014c), *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas* (LC/L.3842), Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36779/1/S2014351_es.pdf.
- (2014d), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis* (LC/L.3893/Rev.1), Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783_es.pdf.
- (2013a), “Consenso de Santo Domingo”, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40198/LCL3789_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- (2013b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago, enero.
- (2013c), *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- (2013d), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago.
- (2013e), “Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.558), Santiago.
- (2013f), *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago.
- (2013g), “El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: un avance para garantizar la autonomía de las mujeres” [en línea] http://oig.cepal.org/sites/default/files/el_gasto_etiquetado_para_las_mujeres_en_mexico_esp.pdf.
- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2012b), *El Estado frente a la autonomía de las mujeres* (LC/G.2540), Santiago.
- (2011a), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Informe 2011*, Documentos de Proyecto, N° 436 (LC/W.436), Santiago.
- (2011b), *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago [en línea] <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3132/1/S2011997.pdf>.
- (2010a), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450/Rev.1), Santiago.
- (2010b), “Impactos de la crisis económica en la migración y el desarrollo: respuestas de política y programas en Iberoamérica”, documento presentado en el Segundo Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, San Salvador, 22 y 23 de julio [en línea] <http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/40358/DocumentoMarcoIIFIBEMYD.pdf>.
- (2010c), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- (2010d), “Consenso de Brasilia”, Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe [en línea] http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf.
- (2010e), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2009), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- (2007a), “Consenso de Quito”, *Informe de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2361(CRM.10/8)) [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/3/27753/InformeFinalXConferencia.pdf>.
- (2007b), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago.
- (2007c), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738(CRM.10/3)), Santiago [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/6/29186/lcl2738.pdf>.
- (2006), “Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y otros consensos regionales” (LC/G.2239), Santiago [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/6/29186/PAR.pdf>.
- (2004a), “Consenso de México, D.F.”, *Informe de la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2256(CRM.9/6)) [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/15198/lcg2256e.pdf>.
- (2004b), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114(CRM.9/3)), Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16577/1/S2004062_es.pdf.
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157 (SES.29/3)), Santiago.

- (2000), “Consenso de Lima”, *Informe de la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2087(CRM.8/6)) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16723/S2000632_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- (1997), “Consenso de Santiago”, *Informe de la Séptima Conferencia Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe* (LC/G.2016(CRM.7/7)) [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/9/5419/CRM7-Santiago-1997-esp.pdf>.
- (1977), *Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y medidas relativas a su aplicación* (E/CEPAL/1042) [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/publicaciones/xml/3/29903/InformePrimera.pdf>.
- CEPAL/INEGI/INMUJERES/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México/Instituto Nacional de las Mujeres de México/ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2016), *Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)* (LC/W.679/Rev.1), Santiago, mayo [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39624/4/S1600508_es.pdf.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Interamericana del Trabajo) (2016), “Mejoras recientes y brechas persistentes en el empleo rural”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 14, Santiago, mayo [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40097/S1600316_es.pdf?sequence=1.
- CEPAL/Oxfam (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oxfam) (2016), *Tributación para un crecimiento inclusivo* (LC/L.4159), Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/1/S1600238_es.pdf.
- Chile (2012), “Ley que establece medidas contra la discriminación”, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1042092>.
- CIDEHUM (Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes) (2012), “Forced Displacement and Protection Needs produced by new forms of Violence and Criminality in Central America” [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8956.pdf?view=1>.
- CIM/OEA (Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos) (2014), *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de la política en construcción* (OEA/Ser.L/II.6.13), Washington, D.C.
- (2013), “Informe de la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos ante la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe” [en línea] http://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/8/49918/Informe_CIM-OEA_Conferencia_Regional_2013.pdf.
- (2008), Declaración sobre el Femicidio, Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará [en línea] <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionFemicidio-ES.pdf>.
- CLAM (Centro Latinoamericano en Sexualidad y Derechos Humanos) (2012), “Política, derechos, violencia y sexualidad. Encuesta Marcha del Orgullo y la Diversidad Sexual, Ciudad de México 2008”, Río de Janeiro, Instituto de Medicina Social (IMS)/Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ) [en línea] http://www.clam.org.br/uploads/arquivo/Encuesta_Marcha_Mexico.pdf.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población de México) (2016), “Uso o no de método en la primera relación sexual: Porcentaje de mujeres en edad fértil según uso de métodos anticonceptivos en la primera relación sexual de acuerdo a grupos quinquenales de edad, nacional y por entidad federativa, 2009 y 2014” [en línea] <http://catalogo.datos.gob.mx/dataset/salud-sexual-y-reproductiva/resource/f8f72d6e-614b-439c-b106-f017a84ea800>.
- (2015), *La situación demográfica de México 2015*, Ciudad de México, diciembre [en línea] http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_Situacion_Demografica_de_Mexico_2015.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly y Frances Stewart (1987), *Ajuste con rostro humano. 1: Protección de los grupos vulnerables*, vol.1, Madrid, Siglo XXI.
- Dantas, C. (2014), “Protección social de las trabajadoras de la agricultura familiar en Brasil desde una perspectiva de género. Informe final”, Santiago, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era) (2016), “Overcoming global structural obstacles and preventing negative spill-over effects for realizing women’s human rights”, *Spotlight on Sustainable Development Report by the Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development 2016*, Nueva York [en línea] https://neu.globalpolicy.org/sites/default/files/contentpix/spotlight/pdfs/Agenda2030_engl_160708_WEB.pdf.
- Deleuze, Gilles (2005), “Control y devenir”, *De nuevo el pensamiento es posible. Devenir-nómada con Gilles Deleuze*, Medellín, Colección Dossiers Filosofía Contemporánea Asociación de Investigaciones Filosóficas [en línea] https://revistaeuphorion.files.wordpress.com/2012/05/dossiers_de_nuevo_el_pensamiento_es_posible_diciembre_2005.pdf.

- ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) (2016), “Comentarios al proyecto de ley de reforma de los procesos electorales desde una perspectiva de género”, carta dirigida a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires [en línea] <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2626&plcontempl=38&aplicacion=app187&cnl=4&opc=50>.
- Engels, Friedrich (1884), “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Prólogo” [en línea] https://www.marxists.org/espanol/m-e/1880s/origen/el_origen_de_la_familia.pdf
- Escobar-Lemmon, María C. y Michelle M. Taylor-Robinson (2014), “Representing women. Empirical insights from Legislatures and Cabinets in Latin America”, *Representation: The Case of Women*, Nueva York, Oxford University Press.
- Espejo, Andrés (2013), “The impact of conditional cash transfer programs on the time allocation of beneficiaries: The case of “Oportunidades” program in Mexico”, tesis de grado de magíster en políticas sociales y desarrollo, London School of Economics.
- Espejo, Andrés y Ernesto Espíndola (2015), “La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo”, *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Daniela Trucco y Heidi Ullmann (eds.), Libros de la CEPAL, N°137, (LC/G.2647), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2014), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*, Santiago [en línea] <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>.
- (2013), *Boletín de Agricultura Familiar para América Latina y el Caribe* [en línea] <http://www.fao.org/americas/recursos/baf/es/> [fecha de consulta: 20 de junio de 2016].
- Feres, María Ester (2009), “Ciudadanía económica y laboral de las mujeres”, *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, María Nieves Rico y Flavia Marco, Cuadernos de la CEPAL, N° 43 (LC/G.2403-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferreira Rubio, Delia Matilde (2015), “Financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género”, *Revista Derecho Electoral*, N° 20, San José, segundo semestre [en línea] http://www.tse.go.cr/revista/art/20/ferreira_rubio.pdf.
- Filgueira, Fernando y Ernesto Espíndola (2015), “Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores”, *serie Políticas Sociales*, N° 216 (LC/L.3934), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2005), *World Economic Outlook, April 2005*, Washington, D.C. [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/01/>.
- Forbes, Ian (1995), “Igualdad de oportunidades: críticas conservadora, radical y liberal”, *Feminaria*, año VIII, N° 14, Buenos Aires, junio [en línea] <http://res-publica.com.ar/Feminaria/Feminaria14.pdf>.
- Franco, Fabricio (2016), “Elementos clave para el diseño e implementación de política públicas”, presentación en la Reunión de Especialistas “Estado inclusivo e igualdad de género: políticas públicas en el marco de los ODS”, Montevideo, 19 y 20 de mayo.
- Franco Chuaire, María y Carlos Scartascini (2014), “La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe”, *Informe de Políticas del BID*, Banco Interamericano de Desarrollo [en línea] <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6617/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%3a%20Re-examinando%20la%20calidad%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20y%20las%20capacidades%20del%20Estado%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf;jsessionid=2A48122A46188B1B385AB18FDD5320A0?sequence=1>.
- Fraser, Nancy (2008), “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, *Revista de Trabajo*, año 4, N° 6, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [en línea] http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2009n06_revistaDeTrabajo.pdf.
- Gálvez, Thelma (2016), “Las estimaciones de los costos de las políticas para enfrentar la violencia contra las mujeres”, documento presentado en la Reunión de Especialistas sobre Violencia contra las Mujeres y la Interrelación con su Autonomía Económica, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 9 y 10 de mayo.
- Gammage, Sarah (2011), “Conditional cash transfers and time poverty: An example from Guatemala”, documento presentado en el Seminario Internacional “Políticas de tiempo, tiempo de las políticas”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/1/43711/GAMMAGE_Conditiona_Cash_Transfers_and_Time-Poverty_03102011.pdf.

- Garrido, Lucy (2014), “Hacia el fondo autónomo regional para la igualdad de género”, presentación en la 51ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago, 17 a 19 de noviembre.
- Gherardi, Natalia (2012), “La violencia contra las mujeres en la región”, *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres*, Cuadernos de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2510-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Giddens, Anthony (1994), “Two theories of democratization”, *Beyond Left and Right. The future of radical politics*, Londres, Polity Press.
- Gindling, T.H y Juan Diego Trejos (2013), “The distribution of income in Central America”, *IZA Discussion Paper*, N° 7236, Institute for the Study of Labor [en línea] <http://ftp.iza.org/dp7236.pdf>.
- GlZ (Agencia Alemana de Cooperación Internacional) (2015a), *Los costos de la violencia contra las mujeres en las microempresas formales peruanas. Resumen ejecutivo*, Lima, Editorial de la Universidad de San Martín de Porres [en línea] http://oig.cepal.org/sites/default/files/comvomujer_usmp_estudio_de_microemprendimientos_peru_2015.pdf.
- (2015b), *Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en Paraguay. Resumen ejecutivo*, Asunción, Red del Pacto Global Paraguay [en línea] http://www.mujer.gov.py/application/files/5414/4838/2140/LOS_COSTOS_EMPRESARIALES_DE_LA_VIOLENCIA_CONTRA_LAS_MUJERES_EN_PARAGUAY.pdf.
- (2014), *Los costos invisibles de la violencia contra las mujeres para las microempresas ecuatorianas. Resumen ejecutivo*, Lima, Editorial de la Universidad de San Martín de Porres [en línea] <https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-los-costos-invisibles-de-la-violencia-hacia-las-mujeres-para-las-microempresas-4-2013.pdf>.
- (2013), *Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en el Perú. Resumen ejecutivo*, Lima, Editorial de la Universidad de San Martín de Porres [en línea] <https://www.giz.de/en/downloads/giz-2013-es-resumen-ejecutivo.pdf>.
- González Perret, Diana y Alicia Deus Viana (2015), “Producción legislativa con equidad de género y generacional. Legislatura 2010-2015”, Grupo Interagencial de Género del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay [en línea] <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/GD/produccion-legislativa-2010-2015.pdf>.
- González Vélez, Ana Cristina (2016), “Los efectos de la falta de autonomía física sobre la autonomía económica. Una omisión con costos”, documento presentado en la Reunión de Especialistas sobre Violencia contra las Mujeres y la Interrelación con su Autonomía Económica, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 9 y 10 de mayo, inédito.
- (2015), “Una revisión comparada de los consensos en América Latina y el Caribe”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Grupo de Memoria Histórica (2013), *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Informe general Grupo de Memoria Histórica*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica [en línea] <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>.
- (2011), *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*, Informe del grupo de memoria histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Colombia, Ed. Taurus [en línea] http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2011/Informe_mujeresyguerra.pdf.
- Grupo Interagencial de Género del Sistema de las Naciones Unidas en México (2008), “Cambio climático: un enfoque de género” [en línea] <http://www.cinu.org.mx/gig/Documentos/ambiente.pdf>.
- Guzmán, Virginia (2001), “La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 32 (LC/L.1511-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guzmán, Virginia y otros (2012), “Capacidades y género: ¿Suma o sistema de desigualdades? El caso chileno”, *Revista CEPAL*, N° 107 (LC/G.2536-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Holmes, Stephen y Cass R. Sunstein (2011), *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Htun, Mala (2014), “Political inclusion and representation of afrodescendant women in Latin America”, *Representation: The case of Women*, Maria C. Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- IDEA/CIM (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos) (2013), *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, Lima [en línea] <http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final.pdf>.

- IDPC (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas) (2014), “Propuestas de alternativas a la persecución penal y al encarcelamiento por delitos de drogas en América Latina. Documento Informativo del IDPC” [en línea] http://www.reducciondedanos.cl/wp-content/uploads/2014/08/IDPC-briefing-paper_Alternatives-to-incarceration-in-LA_SPANISH.pdf.
- (2013), “Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina. Documento informativo del IDPC” [en línea], http://www.unodc.org/documents/congress/background-information/NGO/IDPC/IDPC-Briefing-Paper_Women-in-Latin-America_SPANISH.pdf.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador) (2014), “Cuentas satélite de trabajo no remunerado de los hogares 2011-2013, Ecuador” [en línea] <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/cuenta-satelite-de-trabajo-no-remunerado/>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México) (2016), “Trabajo no remunerado de los hogares”, Ciudad de México [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/tnrh/default.aspx>.
- (2007), “Encuesta Origen-destino” [en línea] http://bicitekas.org/wp/wp-content/uploads/2013/07/2007_Encuesta_Origen_Destino_INEGI.pdf.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú) (2016), *Cuenta satélite del trabajo doméstico no remunerado*, Lima, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)/ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) [en línea] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1358/libro.pdf.
- Instituto de Salud Pública de México (2012), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados nacionales*, Cuernavaca [en línea] <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>.
- Iosa, Tomás y otros (2012), *Política, sexualidades y derechos. Primera Encuesta: Marcha del Orgullo y la Diversidad, Córdoba, Argentina, 2010*, Río de Janeiro, Centro de Estudos e Pesquisa em Saúde Coletiva (CEPESC) [en línea] <http://www.clam.org.br/uploads/arquivo/Pol%C3%ADtica,%20sexualidades%20y%20derechos%20-%20Marcha%20C%C3%B3rdoba.pdf>.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2011), *Retrato das desigualdades de gênero e raça*, Brasília [en línea] <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>.
- ISDEMU/DIGESTYC/BCR (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer/Dirección General de Estadística y Censos/Banco Central de Reserva de El Salvador) (2016), “Principales resultados del ejercicio de valorización del trabajo no remunerado de los hogares”, documento presentado en el seminario “Reconocimiento y provisión de cuidados: desafíos para una política integrada en El Salvador”, San Salvador.
- IWMF (Fundación Internacional de los Medios de Información Vinculados a la Mujer) (2011), *Global Report on the Status of Women in the News Media*, Washington D.C. [en línea] <https://www.iwmf.org/wp-content/uploads/2013/09/IWMF-Global-Report.pdf>.
- Jiménez, Antonio, Martha Quezada y Agustín Huete (2014), *Estudio sobre la perspectiva de género en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social [en línea] http://www.oiss.org/IMG/pdf/LA_PERSPECTIVA_DE_GENERO_OISS_2014.pdf.
- Jordán, Ricardo y Rodrigo Martínez (2009), “Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas”, *Documentos de Proyecto*, N° 245 (LC/W.245), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kabeer, Naila y Ramya Subrahmanian (1996), “Institutions, relations and outcomes: framework and tools for gender-aware planning”, *ISD Discussion Paper* N° 357, Institute of Development Studies [en línea] <https://www.ids.ac.uk/files/Dp357.pdf>.
- Kar, Dev y Joseph Spanjers (2015), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*, Washington, D.C., Global Financial Integrity [en línea] http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf.
- Lahera, Eugenio (2004), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Lupica, Carina (2015), “Instituciones laborales y políticas de empleo: avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres”, *serie Asuntos de Género*, N° 125 (LC/L.3977), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marco, Flavia (2016), “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2262-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

- Marco, Flavia y María Nieves Rico (2013), “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, Editorial Biblos.
- Martínez, Jorge (2008), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 97 (LC/G.2358-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, Jorge y Cristián Orrego (2016), “Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe”, *serie Población y Desarrollo*, N° 114 (LC/L.4164), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39994/1/S1600176_es.pdf.
- Martínez, Jorge, Verónica Cano y Magdalena Soffia (2014), “Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional”, *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37218/1/S1420586_es.pdf.
- Martínez, Jorge, Leandro Reboiras y Magdalena Soffia (2010), “Crisis económica y migración internacional: hipótesis, visiones y consecuencias en América Latina y el Caribe”, *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, N° 35, Brasilia, Centro Scalabriniano de Estudios Migratorios (CSEM) [en línea] https://www.academia.edu/3694835/Mart%C3%ADnez_J._Reboiras_L._Soffia_M._2010_Crisis_econ%C3%B3mica_y_migraci%C3%B3n_internacional_hip%C3%B3tesis_visiones_y_consecuencias_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_.
- Martínez Franzoni, Juliana y Koen Voorend (2008), “Transferencias condicionadas e igualdad de género”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 4, N° 122, Universidad de Costa Rica.
- Marx, Karl (1867), *El capital*, tomo I [en línea] <http://aristobulo.psu.org.ve/wp-content/uploads/2008/10/marx-karl-el-capital-tomo-i1.pdf>.
- Maurizio, Roxana (2014), “El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay”, *serie Políticas Sociales*, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37208/LCL3825_es.pdf.
- México (2016), “Programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México” [en línea] http://www14.dfi.gob.mx/virtual/wp_inmujeres/asesorias/victimas-de-violencia-sexual-en-transporte-publico/viajemos-seguras.
- Milosavljevic, Vivian (2015), “Las encuestas de hogares”, documento presentado en la Reunión de Especialistas sobre Mujeres Afrodescendientes: los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 9 de diciembre.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina (2014), “Primer informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen”, Buenos Aires, abril.
- Molyneux, Maxine (2009), “Conditional cash transfers: A pathways to women’s empowerment?”, *Working Paper*, N° 5, Londres, Pathways of Women’s Empowerment [en línea] http://www.pathwaysofempowerment.org/archive_resources/conditional-cash-transfers-a-pathway-to-women-s-empowerment-pathways-working-paper-5.
- (2006), “Mothers at the service of the new poverty agenda: Progresas/Oportunidades, Mexico’s conditional transfer programme”, *Social Policy and Administration*, vol. 40, N° 4 [en línea] <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9515.2006.00497.x/epdf>.
- Montaño, Sonia (1998), “Gobernabilidad”, *Mujeres al timón. Más allá de El Cairo y Beijing: Fortaleciendo las habilidades de las ONG en América Latina*, Ciudad de México, Agende/Equidad de Género/CFMEA/Flora Tristán.
- Montaño, Sonia y Coral Calderón (2010), *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*, Cuaderno de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27845/1/S2010994_es.pdf.
- Mouffe, Chantal (1999), *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Naciones Unidas (2016), “Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales” (CEDAW/C/GC/34), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer [en línea] http://www.onu.cl/onu/wp-content/uploads/2016/06/CEDAW_General-Recomendation-34-Rights-of-Rural-Women_S.pdf.
- (2015a), “Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Nueva York [en línea] http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://unterportal.un.org/UNTERM/Display/Record/UNHQ/NA/f8c761b0-2ad4-4501-a913-7e2fa8854f9a&Lang=S.
- (2015b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015*, Nueva York [en línea] http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf.
- (2015c), “World Population Prospects: 2015 Revision” [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

- (2015d), “Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015” (A/RES/69/315) [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/315>.
- (2014), “Means of implementation; Global Partnership for achieving sustainable development”, *TST Issues Briefs. A compendium of issues briefs prepared by the United Nations inter-agency technical support team for the United Nations General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1554TST_compendium_issues_briefs_rev1610.pdf.
- (2011), “Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)” (A/RES/65/229), Nueva York [en línea] https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65_229_Spanish.pdf.
- (2009), *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*, Comisión Europea/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Fondo Monetario Internacional (FMI)/Banco Mundial [en línea] http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008_web.pdf.
- (2007), Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.
- (2006), *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General* (A/61/122 y Corr.1), Nueva York [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/61/122/Add.1/Corr.1>.
- (2004), “Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal” [en línea] [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf).
- (2002), “Consenso de Monterrey”, Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (A/CONF.198/3) [en línea] <http://www.un.org/es/conf/ffd/2002/pdf/ACONF1983.pdf>.
- (2000a) “Declaración del Milenio” (A/RES/55/2) [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/55/2>.
- (2000b), “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf.
- (1999), *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997. Asamblea General Documentos Oficiales Quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 3* (A/52/3/Rev.1), Nueva York [en línea] [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/52/3/REV.1\(SUPP\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/52/3/REV.1(SUPP)).
- (1995), “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>.
- (1979) “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.
- Nussbaum, Martha (1999), *Sex and Social Justice*, Nueva York, Oxford University Press.
- O’Reilly, Marie (2015), “Why women? Inclusive security and peaceful societies”, Inclusive Security [en línea] <https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2015/10/Why-Women-Brief-10.12.15.pdf>.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2016), “Llamado a la Acción en el Marco de la Emergencia Sanitaria por la Epidemia del Zika”, Washington, D.C.
- (2015), “Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres”, VI Conferencia de Estados Parte de la Convención de Belém do Pará (OEA/Ser.L/II.7.10; MESECVI-VI/doc.117/15.rev2), 15 de octubre [en línea] <http://www.oas.es/mesecvi/docs/Declaracion-ESP.pdf>.
- (1994), “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)” [en línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2009), *Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM* (MC/INF/297), octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Las mujeres en el trabajo. Tendencias 2016*, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_457094.pdf.
- (2015), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_435169.pdf.
- (2014), *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015. Salarios y desigualdad de ingresos*, Ginebra.

- (2013), *Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf.
- (2012), “Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)” [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.
- (2005), *Una alianza global contra el trabajo forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_082334.pdf.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2014), “Prevención y erradicación de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud. Declaración de la OMS” [en línea] http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/134590/1/WHO_RHR_14.23_spa.pdf?ua=1.
- (2009), *Las mujeres y la salud. Los datos de hoy, la agenda de mañana. Resumen analítico*, Ginebra, [en línea] http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/70121/1/WHO_IER_MHI_STM.09.1_spa.pdf.
- OMS/UNICEF/UNFPA/Banco Mundial/Naciones Unidas (Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Banco Mundial/Naciones Unidas) (2015), *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2015* [en línea] http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/194254/1/9789241565141_eng.pdf?ua=1.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2016), “Situación de los derechos de las mujeres en Colombia” [en línea] <http://colombia.unwomen.org/es/onu-mujeres-en-colombia/las-mujeres-en-colombia>.
- (2015), *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano, México* [en línea] http://www2.unwomen.org/~media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/la%20hora%20de%20la%20igualdad%20sustantiva_180915_2.pdf?v=1&d=20150920T223831.
- (2014), “Mujeres en la política: 2014. Situación al 1 de enero de 2014” [infografía en línea] http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2014/wmnmap14_sp%20pdf.pdf?v=3&d=20141202T173735.
- ONU-Mujeres/OMT (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Organización Mundial del Turismo) (2010), *Global Report on Women in Tourism* [en línea] http://www2.unwto.org/sites/all/files/pdf/folleto_global_report.pdf.
- ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA) (2016), “Reportaje de la exposición “Yo Tengo Derechos”. Muestra la vida de las personas transgénero en Perú” [en línea] http://www.unaids.org/es/resources/presscentre/featurestories/2016/february/20160222_peru_transgender.
- ONUSIDA/CIM/OEA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH-SIDA/Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos) (2015), *Derechos humanos de las mujeres que viven con VIH en las Américas* [en línea] <http://www.onusida-latina.org/images/2016/marzo/INFORME-DDHH-espanol-090216-2.pdf>.
- OPS (Organización Panamericana de Salud) (2016), “Consulta de ética sobre el zika: Orientación ética sobre cuestiones clave planteadas por el brote” (OPS/KBR/16-002), Washington, D.C., abril [en línea] http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/28485/OPSKBR16002_spa.pdf?sequence=6&isAllowed=y.
- (2014), *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Washington, D.C.
- (1993), “Género, mujer y salud en las Américas”, *Publicación Científica*, N° 541, Washington, D.C.
- Ortoleva, Stephanie y Hope Lewis (2012), “Forgotten sisters - A report on violence against women with disabilities: an overview of its nature, scope, causes and consequences” [en línea] <http://womenenabled.org/pdfs/Ortoleva%20Stephanie%20%20Lewis%20Hope%20et%20al%20Forgotten%20Sisters%20-%20A%20Report%20on%20ViolenceAgainst%20Women%20%20Girls%20with%20Disabilities%20August%20%202012.pdf>.
- Oszlak, Oscar (2011), “El rol del Estado: micro, meso, macro”, presentación en el VI Congreso de Administración Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio [en línea] <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/EI%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>.
- Oxfam (2015a), “Riqueza: tenerlo todo y querer más. Informe temático de OXFAM” [en línea] https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf.

- (2015b), “Justicia fiscal y derechos de las mujeres. Una mirada a los sistemas tributarios de Honduras, Guatemala y República Dominicana”, inédito.
- Parker, Susan W. y Emmanuel Skoufias (2000), “The impact of PROGRESA on work, leisure and time allocation”, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) [en línea] https://www.researchgate.net/publication/268337840_The_Impact_of_PROGRESA_on_work_leisure_and_time_allocation.
- PARLATINO/ONU-Mujeres (Parlamento Latinoamericano y Caribeño/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2015), “Norma marco para consolidar la democracia paritaria” [en línea] http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf.
- Pautassi, Laura (2013), “Perspectivas actuales en torno al enfoque de derechos y cuidado. La autonomía en tensión”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coords), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Pautassi, Laura y Carla Zibecchi (2010), “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y en papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, *serie Políticas Sociales*, N° 159 (LC/L.3198-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez Fragoso, Lucía (2016), “Quién cuida en la ciudad, oportunidades y propuestas, ciudad de México”, *serie Asuntos de Género*, N° 136 (LC/L.4211), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Perú, Gobierno del (2015a), Ley N° 30314, Ley para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos [en línea] <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30314.pdf>.
- (2015b), Ley N° 30.364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar [en línea] <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/ley-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-ley-n-30364-1314999-1/>.
- Pinto, Mónica (1997), “El principio pro homine. Criterios de hemenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Editores del Puerto.
- Plan Internacional y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2014), *Vivencias y relatos sobre embarazo en adolescentes. Una aproximación a los factores culturales, sociales y emocionales a partir de un estudio en seis países de la región* [en línea] [http://www.unicef.org/ecuador/embarazo_adolescente_5_0_\(2\).pdf](http://www.unicef.org/ecuador/embarazo_adolescente_5_0_(2).pdf)
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016), “Financiamiento público para promover la participación política de las mujeres. Aprendizajes desde la experiencia internacional”, *serie Más y Mejor Democracia*, N°3, Santiago.
- (2015), *Más allá de los números: las mujeres transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe*, Centro Regional para América Latina y el Caribe.
- (2014a), *Estudio Regional: Igualdad de género en pymes y cooperativas*, Centro Regional para América Latina y el Caribe [en línea] http://www.e-igualdad.net/sites/default/files/doc_pymes.pdf
- (2014b), *Ciudadanía política. Voz y participación ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2013a), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York, noviembre [en línea] <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.
- (2013b), ¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe, Panamá [en línea] http://www.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_Estudio_Participacion_Politca_Mujeres_Ambito_Subnacional.pdf.
- Prado, Nadia (2016), “Desmontando un sujeto idéntico a sí mismo para cohabitar con el otro un nosotros”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Rainero, Liliana (2009), “Ciudad, espacio público e inseguridad. Aportes para el debate desde una perspectiva feminista”, *Mujeres en la Ciudad. De violencias y derechos*, Ana Falú (ed.), Red Mujer y Hábitat América Latina, Santiago, Ediciones Sur [en línea] www.sitiosur.cl/publicaciones/Coediciones/sur-mujeres_en_la_ciudad.pdf.
- Ratha, Dilip (2003), “Worker’s Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance”, *Global Development Finance 2003*, Washington, D. C., Banco Mundial [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/INTRGDF/Resources/GDF2003-Chapter7.pdf>.
- Raventós, Daniel y Julia Wark (2016), “Trabajo remunerado, trabajo doméstico, trabajo voluntario y renta básica” [en línea] <http://www.sinpermiso.info/printpdf/textos/trabajo-remunerado-trabajo-domestico-trabajo-voluntario-y-renta-basica>.

- Rayo, Alexander (2013), *Espacios de diálogo para construir estrategias de desarrollo público-privadas: Una guía metodológica* (LC/MEX/L.1113), Ciudad de México, sede subregional de la CEPAL en México [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27169/1/M20130025_es.pdf.
- Rico, María Nieves (2003), “Los sistemas de pensiones y sus deudas con la equidad de género entre las personas adultas mayores”, documento presentado en la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, Santiago, 19 a 21 de noviembre, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, María Nieves e Iliana Vaca-Trigo (2016), “Trabajo doméstico remunerado en América Latina: el núcleo duro de la desigualdad de género en el mercado laboral”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Rico, María Nieves y Claudia Robles (2016), “Políticas de cuidado en América Latina: forjando igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, María Nieves y Daniela Trucco (2014), “Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro”, *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, Corina (2015), “Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 256, Buenos Aires [en línea] http://nuso.org/media/articles/downloads/4102_1.pdf.
- (2012), “Política fiscal para la igualdad de género”, presentación en el XXIV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2008), “Gastos, tributos y equidad de género. Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género”, *Documento de Trabajo*, N° 66, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) [en línea] http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.getfile&file_id=52&product_id=52&option=com_virtuemart&Itemid=1.
- Rodríguez, Jorge (2016), “¿Son las opciones de vida el mejor anticonceptivo? Un acercamiento comparado desde América Latina y el Caribe”, presentación en la XIII Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México “Procesos Demográficos y Desigualdades Sociales”, Ciudad de México, Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE), 22 a 24 de junio.
- (2014a), “La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010”, *Documentos de Proyecto*, N° 605 (LC/W.605), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2014b), “Fecundidad adolescente en América Latina: una actualización”, *Comportamiento reproductivo y fecundidad en América Latina: una agenda inconclusa*, Río de Janeiro, Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) [en línea] http://www.alapop.org/alap/Serie-E-Investigaciones/N3/SerieE-Investigaciones_N3_ALAP.pdf.
- Rodríguez, María Noel (2009), “Mujeres en prisión. Un abordaje desde la perspectiva de género”, *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Rodríguez Enríquez, Corina y Laura Pautassi (2016a), “Los costos de las políticas de reparación”, documento preparado para la Reunión de Especialistas sobre Violencia contra las Mujeres y la Interrelación con su Autonomía Económica, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 9 y 10 de mayo.
- (2016b), “Violencia contra las mujeres y políticas públicas: Implicancias fiscales y socioeconómicas”, *serie Asuntos de Género*, N° 137 (LC/L.4213), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rojas, Martha (2016), “Entre derechos y hechos... Situación de mujeres centroamericanas en México”, *El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: algunos temas seleccionados*, serie Investigaciones, N° 17, Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), en prensa.
- Rossel, Cecilia (2016), “Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas”, *serie Asuntos de Género*, N° 135 (LC/L.4186), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel Cecilia, Courtoisie Denise y Magdalena Marsiglia (2014), “Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay”, *serie Políticas Sociales*, N° 215 (LC/L.3927), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Sandoval, Irma y Lidia González (2015), “Estimación del valor económico del trabajo no remunerado en Costa Rica. Resultados e ilustración metodológica”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 30, N° 3, Colegio de México, septiembre-diciembre [en línea] http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102015000300691&lng=es&nrm=iso&tlng=es.

- SBIF (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile) (2016), “Estudio de caso. Promoviendo sistemas financieros inclusivos: la integración de un enfoque de género en Chile” [en línea] http://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion_11103.pdf.
- Scuro, Lucía y Néstor Bercovich (eds.) (2014), *El nuevo paradigma productivo y tecnológico. La necesidad de políticas para la autonomía económica de las mujeres*, Libros de la CEPAL, N° 131 (LC/G.2621-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Segato, Rita (2003), *Las estructuras elementales de la violencia: contrato y status en la etiología de la violencia*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Editorial [en línea] <http://www.redfeminista-novienciaca.org/sites/default/files/documentos/SEGATO,%20Rita%20-%20Las%20estructuras%20elementales%20de%20la%20violencia.pdf>.
- Segovia, Olga (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas: la comuna de Santiago de Chile”, *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Senado de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2016), “Demandan eliminar violencia contra las mujeres en transporte público de la Ciudad de México” [en línea] <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/28712-demandan-eliminar-violencia-contra-las-mujeres-en-transporte-publico-de-la-ciudad-de-mexico.html>.
- SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer de Chile) (2010), “Estimación del costo de la violencia contra las mujeres en Chile en el contexto intrafamiliar”, Santiago [en línea] https://estudios.sernam.cl/documentos/?eMjMwMTc4Mw==Estimaci%C3%B3n_del_Costo_de_la_Violencia_Contra_las_Mujeres_en_Chile_en_el_Contexto_Intrafamiliar.
- Silveira, Sara (2011), “Perspectiva de género en la formación profesional: el camino hacia la transversalidad e institucionalidad”, *Tendencias en Foco*, N° 17, Red Educación Trabajo e Inclusión Social en América Latina (redEtis) [en línea] <http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/perspectiva-de-genero-en-la-formacion-profesional-el-camino-hacia-la-transversalidad-e-institucionalidad/#.VyzFflR97cs>.
- Stiglitz, Joseph (2015), *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*, Buenos Aires, Editorial Taurus.
- Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño de Chile (2015), “Participación de las mujeres en las cooperativas y empresas de la economía social”, Gobierno de Chile [en línea] <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/05/Resumen-Ejecutivo-Participaci%C3%B3n-en-la-Econom%C3%ADa-Social.pdf>.
- Tacoli, Cecilia (2012), “Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city”, *Urbanization and Emerging Population Issues Working Paper*, N° 7, International Institute for Environment and Development (IIED)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) [en línea] <https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/UEPI%207%20Tacoli%20Mar%202012.pdf>.
- The Economist Intelligence Unit (2014), *Democracy index 2013. Democracy in limbo* [en línea] http://www.ihnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy_Index_2013_WEB-2.pdf.
- Trucco, Daniela y Heidi Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N°137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UIP (Unión Interparlamentaria) (2016), “Las mujeres en el parlamento en el 2015. Perspectiva anual” [en línea] <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2015-s.pdf>.
- UNEG (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas) (2014), *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation*, Nueva York [en línea] <http://www.unevaluation.org/document/detail/1616>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2015a), *Informe de la UNESCO sobre la Ciencia. Hacia 2030. Resumen Ejecutivo*, París [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002354/235407s.pdf>.
- (2015b), “La violencia homofóbica y transfóbica en el ámbito escolar: hacia centros educativos inclusivos y seguros en América Latina”, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002448/244840s.pdf>.
- UNFPA (Fondo de Población de Naciones Unidas) (2012), *Análisis legislativo comparado sobre embarazo adolescente y matrimonio temprano*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe [en línea] <http://countryoffice.unfpa.org/honduras/drive/ANALISISLEGISLATIVOCOMPARADOSOBREEMBARAZOADOLESCENTEY.pdf>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2015), *Una aproximación a la situación de adolescentes y jóvenes en América latina y el Caribe a partir de evidencia cuantitativa reciente*, Panamá [en línea] http://www.unicef.org/lac/UNICEF_Situacion_de_Adolescentes_____y_Jovenes_en_LAC_junio2105.pdf.
- (2014), *¿Qué significa la CEDAW para los derechos de las niñas en América Latina y el Caribe?*, Panamá, agosto [en línea] http://www.unicef.org/lac/CEDAW_espanol.pdf.

- (2013), *Estado Mundial de la Infancia 2013: niñas y niños con discapacidad*, Nueva York, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.XX.1 [en línea] http://www.unicef.org/ecuador/SPANISH_SOWC2013_Lo_res.pdf.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2014), *Global Report on Trafficking in Persons*, Viena. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.14.V.10 [en línea] https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf.
- (2012), *Global Report on Trafficking in Persons*, Viena [en línea] https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf.
- Velasco, Carlos (2005), “La Educación Técnica y Profesional de nivel medio en siete países de América Latina: hacia un estado del arte”, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO) [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001611/161173S.pdf>.
- Voria, Andrea (2008), “¿Qué empleo para las mujeres? Dilemas, experiencias y desafíos pendientes en América Latina”, *Tendencias en Foco*, N° 8, Red Educación Trabajo e Inclusión Social en América Latina (redEtis) [en línea] <http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/que-empleo-para-las-mujeres-dilemas-experiencias-y-desafios-pendientes-en-america-latina/#.VyzFNYR97cs>.
- Wainermann, Catalina (2007), “Conyugalidad y paternidad ¿Una revolución estancada?”, *Géneros, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*, María Alicia Gutiérrez, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) [en línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gutierrez/09Wainerman.pdf>.
- Wehmeyer, Michael y Harilyn Rousso (2006), “Achieving Equity: Disability and Gender”, *The SAGE Handbook of Gender and Education*, California, Sage Publications.
- Yanes, Pablo (2016), Presentación en el panel “Autonomía e igualdad de género: América Latina hacia 2030” de la Reunión preparatoria de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe con países de Centroamérica y México, Ciudad de México, 2 de junio.
- Young, Iris Marion (2000), *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Ediciones Cátedra.

La región cuenta con una experiencia de casi 40 años en que los Estados, a través de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, con la incidencia y el apoyo de la sociedad civil, han venido avanzando por un camino de consensos para lograr la superación de las desigualdades de género y el ejercicio de los derechos y la autonomía de las mujeres.

Desde la primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, realizada en La Habana en 1977, hasta la actualidad, en un proceso con importantes logros globales, como la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Plataforma de Acción de Beijing, las preocupaciones y las propuestas de política pública se han ido transformando y han madurado a la luz de los avances alcanzados en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Los esfuerzos por integrar a las mujeres en el desarrollo, que en un comienzo constituían el objetivo central, se traducen hoy en nuevos retos, entre los cuales el desarrollo sostenible con igualdad de género ocupa un lugar privilegiado.

La reflexión y la trayectoria que se proponen, así como los actuales desafíos de cambio de un modelo de desarrollo que se ha vuelto insostenible, requieren de una mirada estratégica y audaz. Este documento es una invitación y un instrumento para pensar en el futuro, consolidar los avances logrados, dejar de postergar compromisos y obligaciones en torno a los derechos de las mujeres y planificar el camino que asegure a la región alcanzar plenamente el desarrollo sostenible con igualdad de género.