



CONSTRUYENDO AUTONOMÍA

COMPROMISOS E INDICADORES
DE GÉNERO

Karina Batthyány Dighiero

Sonia Montaña

Coordinadoras



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORS
Y DE COOPERACIÓN



aecid

CONSTRUYENDO AUTONOMÍA

COMPROMISOS E INDICADORES DE GÉNERO

Karina Batthyány Dighiero

Sonia Montaña Virreira

Coordinadoras



NACIONES UNIDAS



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



aecid

Cuadernos de la CEPAL

100

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Sonia Montaña

Directora de la División de Asuntos de Género

Ricardo Pérez

Director de la División de Documentos y Publicaciones

Este libro fue coordinado por Sonia Montaña Virreira, Directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Karina Batthyány Dighiero, consultora de la misma división.

Se agradecen especialmente los comentarios de Juan Carlos Feres, Jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadísticas, y Delfina Mux Caná, experta en políticas públicas de género y ex Subsecretaria de Estado de Guatemala.

La publicación del presente documento se ha realizado con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las opiniones expresadas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización o la AECID.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de este libro no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Diseño de portada: Claudia Aránguiz

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 0252-2195

ISBN: 978-92-1-221084-1

LC/G.2511-P

Nº de venta: S.12.II.G.9 • 2011-850

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se le solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	11
Resumen.....	13
Abstract.....	15
PRIMERA PARTE	
La autonomía de las mujeres (mirada a cuatro países de la región).....	17
Capítulo I	
La mirada regional.....	19
<i>Karina Batthyány Dighiero</i>	
Introducción.....	19
A. Políticas públicas de equidad de género	21
B. Contexto regional.....	24
1. Inserción internacional de los países en términos de los acuerdos y compromisos regionales e internacionales	24
2. Principales dimensiones de las desigualdades de género.....	27
3. La institucionalidad de género y los planes de igualdad de oportunidades	30
C. La importancia de la información técnica en la política.....	35
1. Convergencia entre los compromisos nacionales, regionales e internacionales asumidos por los estados. Aportes para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe	35
2. Recomendaciones generales y propuesta de indicadores en el área de la autonomía económica.....	49
Bibliografía.....	57

SEGUNDA PARTE

Estudios de país (Uruguay, Chile, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala)	59
--	----

Capítulo I

Construyendo autonomía en el Uruguay	61
--	----

Lucía Scuro Somma

Introducción.....	61
A. Contexto nacional	62
1. Inserción internacional del país en términos de los acuerdos y compromisos regionales e internacionales	62
2. Principales dimensiones de las desigualdades de género en el país	66
3. Institucionalidad de género en el país.....	70
4. Principales políticas de igualdad y caracterización del primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos	72
B. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, autonomías e información disponible en el Uruguay.....	75
1. Autonomía física.....	75
2. Autonomía económica.....	80
3. Autonomía en la toma de decisiones.....	82
C. Convergencia entre los compromisos nacionales, regionales e internacionales asumidos por el Estado	84
1. Instrumentos seleccionados para integrar la matriz de convergencia	84
2. Análisis de las dimensiones de la matriz.....	86
D. La ley de trabajo doméstico y los impactos desde la perspectiva de género.....	92
1. Fundamentación	92
2. Descripción y análisis de la política seleccionada: La ley de trabajo doméstico	94
3. Información disponible sobre la temática.....	98
E. Conclusiones.....	103
F. Propuesta.....	106
Bibliografía.....	107

Capítulo II

Análisis de la implementación de políticas públicas y la relación con los indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe: El caso de Chile 109

Carolina Carrera F. y Mariela Infante E.

Introducción.....	109
A. Contexto nacional	110
1. Inserción internacional del país en términos de los acuerdos y compromisos regionales e internacionales	110
2. Principales dimensiones de las desigualdades de género en el país	112
3. Institucionalidad de género	114
4. Caracterización del Plan de Igualdad de Oportunidades.....	116
5. Consideraciones sobre la permanencia y continuidad de los mecanismos de igualdad de género	118
B. Indicadores de igualdad por área temática.....	119
1. Autonomía física.....	120
2. Autonomía en la toma de decisiones.....	121
3. Autonomía económica.....	123
C. Convergencia entre los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado	123
1. Dimensiones de análisis	123
2. Análisis de la matriz de convergencia.....	125
3. Condiciones de posibilidad para el ejercicio de la autonomía de las mujeres.....	135
D. Selección y análisis de la política sectorial: La nueva reforma previsional.....	136
1. Fundamentación de la selección	137
2. Caracterización de la problemática y antecedentes del antiguo sistema previsional	138
3. La reforma previsional.....	142
4. Análisis de la política desde la perspectiva de género	144
5. Evaluación de los indicadores disponibles.....	147
E. Conclusiones y propuestas	151
1. Institucionalidad y plan de igualdad	151
2. Autonomía física de las mujeres	152
3. Autonomía en la toma de decisiones.....	152
4. Autonomía económica.....	153
5. Debilidades institucionales para avanzar en equidad de género	153
6. Debilidades del PIO	154
7. La autonomía económica y el derecho a la previsión social	155

8. Propuestas generales.....	156
9. Propuestas de indicadores sobre autonomía económica.....	158
Bibliografía.....	160

Capítulo III

Autonomía económica en la vejez: La reforma previsional y el uso de indicadores de género en Bolivia (Estado Plurinacional de).....	161
---	-----

Flavia Marco Navarro

Introducción.....	161
A. Contexto nacional	163
1. Inserción internacional del país en términos de los acuerdos y compromisos internacionales.....	163
2. Institucionalidad de género	163
3. Caracterización del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades	165
B. Caracterización de las autonomías sobre la base de los indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.....	168
1. Autonomía física.....	169
2. Autonomía en la toma de decisiones.....	172
3. Autonomía económica.....	173
C. Convergencia entre los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado	176
1. Dimensiones consideradas.....	176
2. ¿A qué se compromete Bolivia (Estado Plurinacional de) en materia de igualdad de género?.....	178
D. La reciente reforma previsional	190
1. Fundamento de la selección.....	190
2. Caracterización de la problemática.....	191
3. La reforma de segunda generación, 2010.....	193
4. Análisis de la política desde la perspectiva de género	196
5. Evaluación de los indicadores disponibles.....	203
E. Logros y desafíos a futuro	207
1. Desafíos en materia de institucionalidad.....	209
2. Desafíos gubernamentales en materia de autonomía económica.....	210
3. Desafíos en materia de generación, procesamiento y uso de información	213
Bibliografía.....	216

Capítulo IV

Sin ingresos ni voz: Las mujeres guatemaltecas en pos de la autonomía.....

219

Isolda Espinoza González

Introducción.....	219
A. Contexto nacional	220
1. Acuerdos y compromisos internacionales.....	220
2. Principales dimensiones de las desigualdades de género	222
3. Institucionalidad de género	223
4. Caracterización de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las mujeres, 2008-2023.....	225
B. La autonomía de las mujeres guatemaltecas según el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.....	229
1. Autonomía física.....	229
2. Autonomía en la toma de decisiones.....	232
3. Autonomía económica.....	236
C. Convergencia entre la política y los compromisos internacionales, 2008-2023	240
1. Aspectos generales.....	242
D. Información para el seguimiento y la evaluación de las políticas	251
E. Política nacional de desarrollo rural integral.....	253
1. Antecedentes.....	254
2. La problemática del desarrollo rural en Guatemala.....	255
3. La lucha de las mujeres por un desarrollo rural incluyente	260
4. Análisis de la Política nacional de desarrollo rural integral desde la perspectiva de género.....	262
F. Conclusiones y recomendaciones	273
G. Recomendaciones generales.....	276
H. Propuesta de indicadores de autonomía económica	277
Bibliografía.....	281

Anexos

Anexo 1 Convergencias entre los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Uruguay	283
Anexo 2 Convergencias entre los compromisos nacionales e internacionales asumidos por Chile	297
Anexo 3 Convergencias entre los compromisos nacionales e internacionales asumidos por Bolivia (Estado Plurinacional de)	310

Anexo 4 Convergencias entre los compromisos nacionales e internacionales asumidos por Guatemala	321
---	-----

Publicaciones de la CEPAL	339
--	------------

Índice de cuadros y gráficos

Cuadros

Primera Parte

I.1 Indicadores de los ODM relacionados con la igualdad de género.....	39
--	----

Segunda Parte

I.1 Tasa de desempleo femenina, tasa de desempleo masculina y relación entre ambas, total país, 2001-2009.....	68
I.2 Ingresos corrientes monetarios por trabajo, total país, 2009	68
I.3 Promedio de horas semanales trabajadas de la población ocupada según sexo, total país, 2009	69
I.4 Maternidad adolescente, 2000 a 2007.....	78
I.5 Mortalidad materna, frecuencia absoluta, cantidad de nacimientos y tasa de mortalidad, 2003 a 2007	79
I.6 Proporción de trabajadoras domésticas que no cotizan a la seguridad social	101
II.1 Panel de control de la reforma previsional	150
III.1 Problemas y macroproblemas de la estrategia de desarrollo en el ámbito económico, productivo y laboral.....	166
III.2 Bolivia (Estado Plurinacional de): indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe para la autonomía física.....	169
III.3 Bolivia (Estado Plurinacional de): indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe para la autonomía en la toma de decisiones	172
III.4 Bolivia (Estado Plurinacional de): composición de afiliados registrados en el seguro social obligatorio por sexo, según quinquenios de edad	205
III.5 Bolivia (Estado Plurinacional de): pensión media de jubilación en el seguro social obligatorio, por modalidad y sexo, según departamento, al 31 de diciembre de 2006	206
IV.1 Guatemala: indicadores de autonomía física.....	230

Gráficos

Primera Parte

I.1	América Latina: nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM).....	32
-----	--	----

Segunda Parte

I.1	Tasa de desempleo por sexo, 2001 a 2009	67
I.2	Proporción de ingresos de las mujeres por hora de trabajo remunerado en relación con el ingreso por hora de los varones, total país	69
I.3	Mujeres asesinadas a manos de sus parejas o ex parejas	76
I.4	Tentativas de homicidios a mujeres por parte de su pareja o ex pareja	77
I.5	Proporción de personas sin ingresos propios por sexo	81
I.6	Proporción de personas ocupadas entre 20 y 59 años de edad según condición en la seguridad social, por sexo	99
I.7	Proporción de varones y mujeres dentro de la población ocupada cotizante a la seguridad social	100
I.8	Total de cotizantes - Banco de Previsión Social	101
I.9	Trabajadoras domésticas inscritas en la seguridad social, Banco de Previsión Social	102
III.1	Bolivia (Estado Plurinacional de): tiempo total de trabajo de hombres y mujeres (trabajo remunerado y trabajo no remunerado)	175
III.2	Bolivia (Estado Plurinacional de): población sin ingresos propios.....	175
IV.1	Porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales, según período.....	233
IV.2	Porcentaje de puestos ocupados por mujeres en el Congreso Nacional	234
IV.3	Porcentaje de ministras integrantes de la Corte Suprema	235
IV.4	Porcentaje de mujeres alcaldesas electas	235
IV.5	Porcentaje de mujeres concejales electas	236
IV.6	Porcentaje de la población urbana sin ingresos propios, por sexo.....	237
IV.7	Porcentaje de la población rural sin ingresos propios, por sexo.....	238
IV.8	Número total de horas destinadas al trabajo remunerado y al doméstico no remunerado, por sexo	239

Recuadros

Primera Parte

I.1	Autonomía económica: una definición.....	53
-----	--	----

Segunda Parte

I.1	El proceso del primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres, 2007-2011	73
III.1	Acceso a datos estadísticos.....	136
III.1	La falta de estadísticas	189
III.2	Nueva ley de pensiones	202

Prólogo

En esta publicación se recogen cuatro estudios sobre los planes nacionales de igualdad de género a la luz de los compromisos y acuerdos regionales e internacionales en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guatemala y Uruguay. Para el análisis se utilizaron los indicadores adoptados por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, a partir de tres dimensiones de la autonomía: física, en la toma de decisiones y económica. En la publicación se examina el uso de la evidencia empírica y las estadísticas de género desarrolladas en la región para la elaboración de las políticas públicas de igualdad en los respectivos ámbitos.

La autonomía de las mujeres es el concepto fundamental en torno al cual se estudian las políticas públicas de los países incluidos en esta publicación. En el análisis realizado se observa que el proceso de reducción de las desigualdades de género no es homogéneo. La igualdad es el resultado de la sinergia entre distintos factores políticos, institucionales y culturales que influyen sobre las relaciones de género.

Uno de los elementos que cobra relevancia a la hora de diseñar planes de igualdad —y que, en muchos casos, inspira los planes gubernamentales— son los acuerdos y compromisos regionales, interregionales e internacionales que los países asumen. Estos compromisos, particularmente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres —aprobada en 1979 y ratificada por todos los países de la región—, establecen el marco jurídico para los acuerdos internacionales como la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo) y los consensos regionales.

Un segundo elemento clave para concretar cambios sustantivos en la reducción de las brechas entre hombres y mujeres es la voluntad política de los gobiernos para concretar planes y acciones destinados a lograr la igualdad de oportunidades y derechos para las mujeres.

En tercer lugar, la existencia de evidencia empírica que presente la situación de vida de las personas en las sociedades se torna central para elaborar e implementar buenos planes nacionales de igualdad. En ese sentido, los indicadores de género y los esfuerzos que han venido haciendo los países a través de sus institutos de estadísticas y de los mecanismos para el adelanto de las mujeres cobran una gran importancia.

Como se plantea en el marco conceptual del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, el enfoque de género permite visualizar y reconocer la manera en que operan las relaciones de género en los distintos ámbitos del desarrollo de las personas y la sociedad, así como la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres. Además, es posible observar de qué manera impactan los sesgos de género existentes en las políticas públicas. Así, este enfoque constituye una perspectiva teórico-metodológica que supone una forma particular de analizar la realidad y obtener diagnósticos sobre la situación de hombres y mujeres, diseñar nuevas intervenciones e implementarlas, y evaluar y dimensionar sus resultados e impactos.

A partir de los resultados de los trabajos incluidos en este cuaderno es posible afirmar que, con el actual grado de desarrollo económico, tecnológico y social, las mujeres pueden lograr una mayor autonomía. La desigualdad y, por tanto, la falta de autonomía son principalmente consecuencia de la injusticia, la mala distribución del poder, los ingresos y el tiempo entre hombres y mujeres, y la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres por parte de las elites políticas y económicas.

En los capítulos que componen este libro se analizan cada una de estas áreas a la luz de la convergencia entre los compromisos y acuerdos regionales e internacionales y los planes y políticas diseñadas e implementadas en los países examinados.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Resumen

Construir la autonomía es la idea que subyace a la elaboración de este libro, que recoge la experiencia de cuatro países de América Latina: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guatemala y Uruguay. La autonomía se construye, en el caso de la igualdad de género, a través del diálogo, casi siempre fértil aunque a veces complejo, entre los planes nacionales de igualdad de género y los compromisos y acuerdos regionales e internacionales, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Consenso de Brasilia y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para analizar esta dinámica se utilizan los indicadores presentados en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, a partir de cada una de las esferas de la autonomía: física, en la toma de decisiones y económica.

El libro está estructurado en dos partes: una primera, centrada en la mirada regional de lo que ocurre en los cuatro países del estudio, y una segunda, donde se dedica cada capítulo a un estudio de país. Los artículos fueron escritos por Karina Batthyány, Carolina Carrera, Isolda Espinoza, Mariela Infante, Flavia Marco y Lucía Scuro.

Uno de los elementos que cobra relevancia a la hora de diseñar planes de igualdad en los países y que, en muchos casos, inspira estos planes son los acuerdos y compromisos regionales e internacionales que los propios países asumen en instancias intergubernamentales.

Los estudios demuestran la importancia de la articulación virtuosa entre el movimiento de mujeres y los mecanismos gubernamentales en contextos políticos determinados. Los indicadores utilizados ofrecen la evidencia empírica necesaria para desarrollar argumentos y formular planes y políticas para avanzar por el camino hacia la igualdad.

Abstract

Establishing women's autonomy is the overriding theme of this publication, which analyses the experiences of four countries in Latin America: Chile, Guatemala, the Plurinational State of Bolivia and Uruguay. Autonomy based on gender equality is built through convergence between national gender equality plans and regional and international commitments and agreements such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the Brasilia Consensus and the Millenium Development Goals. Although achieving convergence is not always straightforward, it is a fundamental building block of autonomy.

To analyse progress made in this direction, the present publication uses the indicators employed by the Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean for each of the three dimensions of autonomy: physical, decision-making and economic.

This book comprises two parts: first, a regional overview of developments and trends in the four countries studied and, second, four country-specific chapters. The articles were written by Karina Batthyány, Carolina Carrera, Isolda Espinoza, Mariela Infante, Flavia Marco and Lucía Scuro.

The regional and international agreements and commitments which the countries have concluded and assumed in intergovernmental bodies provide a basis—and in many cases inspiration—for drawing up national equality plans.

The country studies demonstrate the importance of establishing virtuous links between the women's movement and government machinery in political contexts. The indicators used provide the empirical evidence necessary to develop arguments and devise plans and policies to make progress towards equality.

Primera parte

La autonomía de las mujeres (mirada a cuatro países de la región)

Capítulo I

La mirada regional

Karina Batthyány Dighiero

Introducción

De acuerdo con el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, la igualdad de género se puede analizar a partir de tres pilares definidos: autonomía económica, autonomía física y autonomía en la toma de decisiones¹. ¿En qué medida las políticas de género que se desarrollan en la región están sustentadas en evidencia empírica e incorporan la información disponible en las tres áreas?

El Observatorio es una herramienta para monitorear y dar transparencia a la información sobre los avances de igualdad de género, así como para conocer cómo se avanza en América Latina y el Caribe en esta materia. Su componente central son los datos estadísticos y propone una mirada que articula las tres áreas estratégicas mencionadas.

El panorama institucional en la región muestra importantes progresos: la mayoría de los países han cumplido el compromiso de desarrollar mecanismos que promuevan el adelanto de la mujer y han modificado sus marcos jurídicos de acuerdo con la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia sobre la Mujer realizada en Beijing

¹ Véase [en línea] <http://www.eclac.cl/oig/>.

en 1995. En los países que se analizan (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guatemala y el Uruguay) se observa un alineamiento entre las agendas internacionales y las de los mecanismos nacionales.

También se observa la necesidad de que los planes de igualdad de oportunidades tengan un correlato en materia legislativa. Estos planes deberían ir acompañados de una ley de igualdad de oportunidades que hiciera obligatorias tanto su implementación y exigibilidad como su asignación presupuestaria, a la vez que previera sanciones por su incumplimiento. Deberían tender a ser una política de Estado, que trascienda los períodos de gobierno específicos que dé cuenta de la incorporación de los estándares internacionales objeto de los compromisos suscritos en los convenios y tratados internacionales.

En tercer lugar, se aprecia una dificultad que enfrenta la región en materia de políticas de género, referida al lugar y al rol que tendrán los mecanismos nacionales de cara al futuro. Los mecanismos de adelanto para la mujer y de promoción de la igualdad de género en la región presentan en muchos casos un bajo nivel de incidencia a nivel del poder ejecutivo y cuentan con un presupuesto reducido en comparación con el resto de los ministerios. Esto dificulta la exigibilidad de los compromisos asumidos y el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

En cuarto lugar, si bien los planes de igualdad de oportunidades incorporan parte de las recomendaciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y del Consenso de Brasilia y han existido avances en relación con la autonomía física, económica y política de las mujeres, hay áreas en las que todavía no se cuenta con las mínimas condiciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Estos puntos mencionados ponen en entredicho la coherencia entre la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los consensos acordados en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los compromisos en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su implementación.

Por último, anualmente se debería dar cuenta pública respecto de los avances de los planes de igualdad en cada país. Esto nos plantea la necesidad de afinar y mejorar un conjunto de indicadores que sean útiles al respecto. La adopción de indicadores de evaluación de las políticas públicas es otro mandato de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que está pendiente de cumplimiento. Como resultado de este estudio, se sugieren algunos indicadores que se podrían incorporar, particularmente en el área de autonomía económica, en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

A. Políticas públicas de equidad de género

Los procesos de modernización de la gestión estatal y en particular de las políticas públicas se muestran como un terreno privilegiado para develar las relaciones que el Estado establece con los distintos actores sociales, políticos y económicos, en el marco de sociedades cada vez más complejas y diversificadas. Por ello, estos procesos se constituyen en un buen indicador del grado de democratización y modernización alcanzados.

Recordemos que las políticas públicas son el resultado del “conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas” (Guzmán y Salazar, 1993). Por ese motivo no se pueden considerar como simples actos administrativos del poder central, sino como productos sociales procedentes de un contexto cultural y económico determinado, insertados en una estructura de poder y en un proyecto político concreto.

Si bien los grupos y clases sociales pueden identificar los problemas que los aquejan y las posibles soluciones, ello no es suficiente para que se consideren objeto de acción estatal. Se requiere de un extenso proceso de superación de las concepciones y valores dominantes sobre la temática en cuestión, marcado por las tensiones entre múltiples actores con prioridades diferentes. En este proceso deben interactuar los escenarios local, regional e internacional, en los que se incluye la actuación de los organismos internacionales y los instrumentos y mecanismos normativos y técnicos por ellos promocionados.

La incorporación de la igualdad de género en la agenda pública es un ejemplo paradigmático de estos procesos: es producto fundamentalmente del esfuerzo, la visibilidad y legitimidad que el movimiento de mujeres ha logrado en los últimos 30 años y del tipo y calidad del conocimiento que se ha producido sobre las relaciones de género. Sin embargo, ha necesitado del marco de un creciente consenso internacional en torno a la necesidad de una mayor equidad y sostenibilidad de los procesos de desarrollo para tenerse en cuenta, con mayor énfasis, tanto en los programas de cooperación internacional como en las políticas nacionales.

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. La inclusión y abordaje de la igualdad de género han estado enmarcados y condicionados por la evolución de las tendencias globales y regionales respecto al paradigma de desarrollo económico y social, al

papel y aporte femenino a dicho desarrollo, a los avances en materia de derechos de las mujeres, al propio concepto de género y, por supuesto, al proyecto político de cada país.

En tal sentido las políticas públicas son el resultado del conjunto de procesos mediante los que las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas. Por ese motivo, no pueden considerarse como meros actos administrativos sino como productos sociales emanados de un contexto cultural y económico determinado, insertados en una estructura de poder y en un proyecto político específico.

No parece aventurado plantear que las acciones cognitivas y políticas en materia de género se han orientado en dos direcciones. La primera tiene que ver con el hecho de que, tanto en el contexto de las Naciones Unidas como en los gobiernos y las delegaciones de la sociedad civil, se promulga la adopción de importantes compromisos y propuestas de políticas orientadas a modificar la situación de las mujeres y alcanzar una necesaria igualdad y equidad de derechos entre varones y mujeres. Las mujeres han solicitado en más de una oportunidad una mayor injerencia del Estado en la corrección de las desigualdades, mientras que en otros casos han tratado de hacer no solo que el Estado proteja sus derechos sino que las proteja del mismo aparato estatal.

La segunda, en estrecha relación con la anterior, tiene que ver con un esfuerzo sostenido y creciente por incorporar la perspectiva de género en todo lo concerniente a las políticas públicas y sociales. Esto implica que los responsables de su definición, implementación y seguimiento asuman el compromiso de superar las desigualdades de género y tomar en cuenta de manera sistemática los efectos diferenciados que ejercen las acciones de cada sector en mujeres y hombres. En este sentido, la instalación de la perspectiva de género en el Estado reclama no solamente acciones de planificación consecuentes en el marco de la modernización del Estado, sino un profundo cambio de mentalidad de los encargados de la adopción de decisiones de políticas.

La política pública suele entenderse como un curso de acción, una definición de principios y flujos de información en relación con un objetivo público definido en forma democrática. Se expresa, entre otras cosas, en orientaciones, instrumentos, programas, normas institucionales y servicios. Toda política pública es expresión de un proceso que involucra sujetos y tiempos diferenciales. Desde el momento en que una política pública interpreta y aborda una problemática, refleja un nivel de entendimiento, vinculación y acuerdo, logrado entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, sobre qué problemas merecen atención a través de las diferentes fases evolutivas de dicha política.

Recordemos, como plantea Virginia Guzmán, que los problemas deben formularse en términos compatibles con los referentes cognitivos y de valor generales para ingresar en las agendas. Los sujetos que los movilizan deben desarrollar por tanto, estrategias discursivas y políticas orientadas a posicionar y aumentar la visibilidad e importancia de los problemas frente a otros sujetos sociales o autoridades (Guzmán, 2001).

La definición del alcance de lo que se quiere entender por formular e implementar políticas con perspectiva de género requiere al menos de los siguientes elementos. En primer lugar, la política debe abordarse teniendo en cuenta las diferencias de género, la naturaleza de las relaciones entre mujeres y varones, y sus diferentes realidades sociales y roles socialmente construidos. En segundo lugar, exige la puesta en práctica de un proceso permanente de evaluación de los efectos diferenciados que ejercen las políticas, programas y medidas legislativas sobre mujeres y varones. En tercer lugar, se requiere dimensionar adecuadamente y visualizar las diferentes condiciones y necesidades de mujeres y varones, así como la forma en que los problemas les afectan de manera diferenciada.

La incorporación de la perspectiva de género en la agenda pública es un ejemplo de este proceso: se promueve, por un lado, el desarrollo del movimiento de mujeres; por otro, la producción de conocimiento de calidad y, en tercer lugar, el consenso internacional en torno a la necesidad de una mayor equidad y sustentabilidad de los procesos de desarrollo que incorporen esta dimensión.

Los intereses de los distintos grupos sociales, y el tipo y definición de Estado, marcan diferencias con respecto al tipo de política que se persigue. Existe, por tanto, una interdependencia entre las políticas públicas y las relaciones de género imperantes. Además, es necesario incidir activamente en la definición de ambas, dado que no es posible concebir unas sin las otras: el Estado y sus políticas contribuyen a configurar las relaciones de género en el seno de la sociedad, al mismo tiempo que las relaciones de género lo hacen con el tipo de Estado.

Un logro indudable es que el tema de la desigualdad de género haya ingresado en las agendas públicas e institucionales. Para dar este paso, tuvo que considerarse como un tema de interés colectivo cuya solución beneficia al conjunto de la sociedad. La incorporación de género en las políticas públicas coincide favorablemente con un momento de cambio importante en el funcionamiento del Estado y en las relaciones que establece el Estado con la sociedad.

Incluir la dimensión de género mejora la comprensión de los procesos sociales, culturales y económicos en los que se quiere influir y, a su vez, incrementa el acceso de las mujeres a recursos y oportunidades.

Tal como sostiene Lara (2010), hoy es posible afirmar que la equidad e igualdad de género en la región se han convertido en un asunto de orden público y forman parte de la agenda de políticas públicas de los gobiernos. Los mecanismos destinados al adelanto de la mujer y sus políticas institucionales han avanzado hacia visiones más estratégicas sobre su misión y quehacer. Sin embargo, la institucionalización del género en el Estado enfrenta grandes desafíos, puesto que las nuevas institucionalidades de género en la sociedad y en el Estado confrontan las ideas y comportamientos tradicionales que no respetan los derechos y la autodeterminación de las personas. Otro desafío radica en las concepciones sobre los modelos de desarrollo, la democracia y la gobernabilidad.

La acción que los mecanismos puedan tener en cada país va a depender de las características de los Estados, de las relaciones entre los poderes del Estado, de la legislación y los procedimientos administrativos, de las concepciones que sustentan las distintas políticas y, sobre todo, de la legitimidad, el conocimiento especializado sobre el tema y la autoridad política al respecto.

B. Contexto regional

1. Inserción internacional de los países en términos de los acuerdos y compromisos regionales e internacionales

La región latinoamericana, como se ha evidenciado en numerosos estudios, se caracteriza por presentar grandes desigualdades y heterogeneidades entre sus países. A modo de ejemplo, si bien en términos generales la esperanza de vida alcanza los 70 años en gran parte de los países, varía entre los 58 años en Haití y los 78 en Costa Rica. La mortalidad y la fecundidad se han reducido considerablemente en las últimas décadas, sin embargo, subsisten grupos como la población rural, los pobres, los indígenas y los afrodescendientes, respecto a quienes las tasas siguen siendo muy elevadas.

Por otra parte, se trata de la región con los mayores niveles de desigualdad socioeconómica del mundo. El 10% más rico percibe el 48% de los ingresos totales, mientras que el 10% más pobre solo percibe el 1,6%. Asimismo, el ingreso medio captado por el 20% más rico de la población supera en 19 veces al del quintil más pobre (PNUD, 2010).

Esta desigualdad no se manifiesta en todos los países con la misma magnitud. En los países con menor desigualdad (tal es el caso del Uruguay), la participación en el ingreso de los cuatro deciles más pobres se ubica en torno al 20% y la participación del decil más rico es de aproximadamente un 25%, mientras que el ingreso medio del quintil más rico excede al del quintil más pobre en diez veces. En el otro extremo, en los países con mayor desigualdad, los cuatro deciles más pobres captan menos del 12% del ingreso, el decil más rico capta casi el 40% del ingreso y el ingreso del quintil más rico puede exceder en 30 veces al del quintil más pobre (PNUD, 2010).

Se pone así de manifiesto la gran heterogeneidad existente entre los países respecto de las principales dificultades que deberían enfrentar para avanzar hacia sociedades más igualitarias e integradas. Por una parte, hay un grupo de países donde la principal tarea en materia de igualdad sigue siendo llevar a cabo políticas de inclusión social que permitan alcanzar pisos mínimos de bienestar al conjunto de la población. Se trata de los países donde las exclusiones están muy relacionadas con la marginación de la población indígena y las peores condiciones de vida de la población de las zonas apartadas del territorio (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, a los efectos de este estudio). Por otra parte, hay países en que, sin dejar de presentar desigualdades de acceso al bienestar entre los distintos grupos de la población y sin haber universalizado el logro de pisos mínimos de protección y seguridad social (el Uruguay y Chile), las brechas fundamentales se manifiestan más bien en términos de logros efectivos, particularmente en el mercado de trabajo y en el ámbito familiar, principales ámbitos donde se producen y reproducen esas brechas.

Finalmente, recuérdese que 10 de los 15 países más desiguales del mundo pertenecen a esta región (Gasparini y otros, 2009). Los niveles de desigualdad en los países de la región aún son muy altos: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil y Haití, por ejemplo, reportan un índice de Gini superior a 55. En relación con los cuatro países objeto de este estudio, Bolivia (Estado Plurinacional de) es el que registra el valor más alto y el Uruguay el más bajo: Bolivia (Estado Plurinacional de) 59,3, Guatemala 53,6, Chile 51,8 y el Uruguay 44,7 (Gasparini, 2009a).

En este capítulo se presenta una visión general sobre la situación de los cuatro países seleccionados para el análisis (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guatemala y el Uruguay) en relación con su adhesión a los compromisos internacionales que protegen los derechos humanos y la igualdad de género. También se realiza una breve descripción de los rasgos más importantes de la desigualdad entre varones y mujeres, para luego analizar la institucionalidad del género.

América Latina se destaca por ser una región que ha avanzado de forma homogénea en la ratificación de los compromisos internacionales que promueven los derechos de las mujeres. Los gobiernos de la región asumen y reafirman su compromiso con miras a la implementación de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer de Beijing (1995).

La mayoría de los países han firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, con excepción de Chile, Cuba y El Salvador, que tienen pendiente la ratificación, y de Honduras y Nicaragua, que no lo firmaron ni lo ratificaron.

Recuérdese, al respecto, la definición de discriminación contra la mujer según la Convención. En el artículo 1 se define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por 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 de la mujer, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”².

En lo que se refiere a los cuatro países objeto de este análisis, un primer elemento que conviene destacar es que todos se caracterizan por haber firmado la mayoría de los tratados y convenciones.

Bolivia (Estado Plurinacional de) se caracteriza por tener normas jurídicas alineadas con los principales tratados internacionales de derechos humanos pero, en este país, los problemas se presentan en el momento de implementar estos tratados. Por su parte, Chile se muestra en la comunidad internacional como un país comprometido con el respeto y protección de los derechos humanos en tanto ha suscrito y ratificado la mayor parte de los tratados regionales e internacionales. Sin embargo, tiene una deuda importante en materia de derechos humanos al no haber aprobado aún el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que, si bien fue ratificada en el año 1989, no goza del mismo estatus que otros instrumentos internacionales. Guatemala se caracteriza por haber suscrito los compromisos internacionales que apuntan al logro de la igualdad entre varones y mujeres, así como entre los distintos pueblos y comunidades étnicas. Por último, el Uruguay tradicionalmente ha acompañado, firmado y ratificado acuerdos y tratados internacionales sin mayores restricciones. En el caso de los acuerdos y compromisos referentes a la igualdad de género, ha seguido el mismo comportamiento.

² Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4.

La estabilidad de los logros alcanzados o el nivel de retroceso depende no solo de las características de la coyuntura política sino de factores de tipo estructural, institucional y cultural: el grado de modernización económica, la cultura política vigente, la estabilidad institucional y el avance en los procesos de reforma del Estado, así como la posición y el protagonismo político de las mujeres en la sociedad.

Las propuestas de igualdad y equidad de género y de nuevas institucionalidades son menos disruptivas en sociedades tempranamente urbanas, más modernas y secularizadas como es el caso del Uruguay. En sociedades multiétnicas y multiculturales donde coexisten distintos sistemas de género, propios de cada cultura, la igualdad y la equidad de género pueden encontrar mayores resistencias.

2. Principales dimensiones de las desigualdades de género

Los últimos veinte años han traído importantes avances en materia de género en la región. No obstante, como bien se ha reseñado en varios informes, hay desigualdades persistentes que, a pesar de las diferencias entre los países, llevan a que estos se emparejen en relación con esta dimensión. Realicemos un breve repaso de estos elementos.

Entre los avances de los últimos años, se destaca el acceso de las mujeres a la educación. En un contexto de desigualdad social persistente, en 2005 la región ya había alcanzado la paridad en materia educativa y registrado importantes logros en la adopción de marcos legales igualitarios, en la construcción y el fortalecimiento de los mecanismos para el adelanto de la mujer, en el diseño de planes y programas relacionados con la igualdad de género y en el ámbito de la legislación dirigida a sancionar la violencia doméstica y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Ahora bien, en este mismo período, se observan problemas referidos a la reglamentación de las leyes aprobadas, su aplicabilidad, la falta de información estadística confiable y la débil capacidad de gestión y monitoreo de muchos gobiernos con miras a convertir dichas normas en programas sostenibles desde el punto de vista político y financiero.

En los últimos diez años, en al menos 14 países de la región se han registrado notorios progresos en la definición y puesta en marcha de planes nacionales de igualdad de oportunidades. A estos procesos han contribuido en forma activa y coordinada distintas áreas de los poderes ejecutivos, los organismos multilaterales y la sociedad civil.

Sin embargo, los avances son heterogéneos y aún se identifican algunas áreas de la Plataforma de Acción de Beijing poco trabajadas, tal como se establece en el informe de seguimiento de BEIJING+15 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Algunos de los aspectos poco trabajados son la relación entre las mujeres y el medio ambiente o con los medios de comunicación. A su vez, se reconoce que el aumento de la participación de las mujeres en la población económicamente activa no ha contado con políticas orientadas a eliminar la discriminación en el mercado laboral y que el incremento de la protección social, el acceso a los servicios de salud, incluida la salud reproductiva y la calidad de la educación, son una asignatura pendiente³.

Los mayores avances se registran en la presencia creciente de las mujeres en puestos de toma de decisión, en la lucha contra la pobreza y en las políticas encaminadas a la eliminación de la violencia.

Al revisar los avances logrados desde Beijing hasta la fecha en la región, se observan algunos hitos importantes que no pueden dejar de señalarse. La participación política de las mujeres ha crecido y el hecho de que, en los últimos años, cinco países de la región (Argentina en 2007, Brasil en 2011, Chile entre 2006 y 2010, Costa Rica en 2010 y Jamaica entre 2006 y 2007) hayan sido o estén gobernados por mujeres, constituye un logro, al tiempo que da visibilidad y contribuye al cambio simbólico cultural y al empoderamiento femenino.

En la misma línea, cabe destacar el significativo incremento de la participación de las mujeres en los ministerios, particularmente en ministerios no tradicionales, como los de defensa y economía, y su creciente, aunque lenta, intervención en los parlamentos. Quizás esta es una de las deudas pendientes de la región con la democracia.

En lo referente a la autonomía física, los claroscuros son más marcados. Hay progresos muy importantes en materia de mortalidad materna, pero a la vez la situación es preocupante en relación con la maternidad adolescente, un fenómeno que está en aumento y es un problema general en la región.

³ Véase Examen y evaluación de la declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en países de América Latina y el Caribe.

En el aspecto económico, hay más mujeres en el mercado laboral aunque en promedio la tasa de participación laboral asciende solo al 52% de la población en edad de trabajar, contra el 78% de participación laboral en el caso de los hombres, y persiste la brecha salarial entre varones y mujeres. Uno de los temas al que se debe prestar especial atención en la región se vincula con la necesidad de reducir el número de mujeres sin ingresos propios como forma de promover su autonomía económica.

Los principales problemas que afectan a las mujeres y las respuestas a dichos problemas, tal como están formuladas en las 12 esferas de atención de la Plataforma de Acción de Beijing, han sido abordados por los países mediante una multiplicidad de planes y programas que constituyen el marco referencial de las acciones. No obstante, deben enfrentar persistentes obstáculos, como la falta de recursos técnicos y financieros. Solo unos pocos países de la región poseen presupuestos públicos significativos relacionados con el tema de género, pero todos enfrentan el desafío de ampliar las acciones diseñadas. Esto nos conduce a preguntarnos sobre la ubicación o no en la corriente principal de la temática de género a nivel del Estado y la formulación de las políticas públicas en la región.

De acuerdo a los elementos identificados por los estudios nacionales realizados, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala son dos países de arraigadas desigualdades étnicas, socio-económicas y de género. La manifestación más candente de la desigualdad en Bolivia (Estado Plurinacional de) es que el 10% más pobre de la población recibe el 0,2% del ingreso, mientras que el 10% más rico recibe el 47,3%, es decir, 235 veces más (Ministerio de Planificación para el Desarrollo, 2006).

El mercado laboral es sin duda un punto crítico de la desigualdad en los países analizados. Bolivia (Estado Plurinacional de) es uno de los países que marca la excepción a la tendencia regional de que la PEA femenina sea más educada. Esto, a pesar de que en el área urbana esta brecha se ha ido cerrando y cerca de un tercio de la PEA tanto masculina como femenina tienen 13 y más años de educación (CEPAL, 2010b). Por su parte, Guatemala revela una dificultad importante en lo referido a la autonomía económica de las mujeres, ya que la tasa de actividad económica de estas alcanzó apenas valores de 30 cada 2010, la más baja del istmo centroamericano, siendo la de los hombres de 71. Es oportuno subrayar que en estos dos países las tasas de informalidad son muy altas y las brechas en los ingresos laborales en las áreas urbanas son también considerables. En cuanto al Uruguay, si bien presenta altas tasas de participación femenina en el mundo laboral, las tasas de desempleo femenino son sistemáticamente más altas que las masculinas. Esta brecha no se ha podido reducir a pesar de la mejora económica del

país. Por su parte, Chile tiene una de las tasas de participación femenina en el mercado de trabajo más bajas de la región. En todos los países, la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo está limitada debido a la inexistencia de una red estatal de cuidado infantil de carácter universal y gratuito.

En el caso de Chile, el ámbito de la autonomía física es sin duda uno de los más problemáticos en materia de igualdad de género. Chile se diferencia de otros países de la región debido a que los derechos sexuales y reproductivos no están reconocidos a nivel constitucional ni legal. La salud sexual y reproductiva es uno de los ámbitos de mayor vulnerabilidad de las mujeres chilenas y uno de los aspectos más críticos es la total prohibición y penalización del aborto existente desde 1989, cuando la normativa que permitía el aborto terapéutico fue derogada. Conviene tener presente que este es un tema que se está debatiendo en los cuatro países analizados.

La autonomía en la toma de decisiones sigue siendo un área problemática en cuanto a igualdad de género en todos los países. Un caso particular es Chile, donde este tema sigue siendo un problema más allá de haber tenido una Presidenta y un gabinete paritario hasta el año 2010. En el caso del Uruguay, se observa una de las grandes paradojas del país que se ha caracterizado por ser el más igualitario de la región: la baja presencia de mujeres en el sistema político y particularmente en el Parlamento Nacional.

3. La institucionalidad de género y los planes de igualdad de oportunidades

La necesidad de crear mecanismos de género en el Estado fue una demanda impulsada por los movimientos feministas de la región, y en contextos caracterizados por la recuperación de la democracia, la modernización de los países o la recuperación de la paz luego de conflictos armados. Se trató por tanto de coyunturas particulares donde las demandas de la sociedad civil tuvieron una mayor receptividad por parte de los actores políticos. Como se evidencia en varios estudios realizados a nivel regional, las instancias de género se crearon en circunstancias específicas en que hubo un cambio significativo del clima político nacional, alternancias parlamentarias o de gobierno y campañas de fuerte presión por parte de grupos de mujeres.

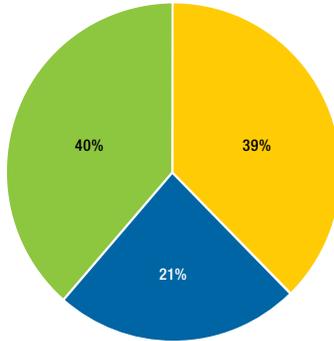
El proceso de institucionalización de los mecanismos de género en la región, con las particularidades y especificidades de cada país, ha dado lugar a nuevos marcos que orientan el diseño de políticas, los cambios en las agendas institucionales y la creación de nuevas instancias, leyes y recursos relacionados con el avance de las mujeres y el logro de la igualdad.

Las leyes de igualdad permiten desarrollar o actualizar el principio de igualdad o de no discriminación contemplado en las constituciones nacionales, lo que disminuye la discrecionalidad de los jueces en su interpretación, y valida la adopción de mecanismos para alcanzar la igualdad real, tales como las medidas afirmativas o medidas de acción positiva. En la región, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), cuentan con las leyes de igualdad más antiguas; las más recientes son las de México, Nicaragua, el Perú y el Uruguay.

La mayoría de los países de América Latina han desarrollado instituciones dedicadas a las temáticas de género en el Estado en los últimos 25 años. Como se observa en el gráfico del OIG, el 40% de los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM) en América Latina responden al nivel jerárquico más alto, equivalente al rango ministerial. En el otro extremo, un porcentaje similar se ubica en el rango jerárquico más bajo, correspondiente a entidades dependientes de un Ministerio.

Los planes nacionales de igualdad de oportunidades impulsan, fundamentalmente, políticas de transversalidad de género. Asimismo, apuntan a conformar una matriz básica de acción con respecto a la que deberían alinearse las restantes políticas públicas. De hecho, los planes de igualdad de oportunidades expresan transformaciones en las normas que estructuran las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad y representan opciones político-institucionales que suponen cambios en la organización social de género imperante en las instituciones sociales, políticas, culturales y económicas.

Gráfico I.1
AMÉRICA LATINA: NIVEL JERÁRQUICO DE LOS MECANISMOS
PARA EL ADELANTO DE LA MUJER (MAM)



- Ministerio o entidad cuyo titular tiene rango Ministerial
- Entidad adscrita a la Presidencia o mecanismo cuyo titular es directamente responsable ante la Presidencia (oficinas adscritas a la presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras)
- Entidades dependientes de un ministerio (viceministerios, subsecretarías, institutos, consejos y otras figuras)

Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig, 2011.

En este sentido recordemos, según los planteos de Subirats, que si hubiera que aislar un factor decisivo para el éxito de las políticas de igualdad, no cabe duda que la voluntad política es el factor determinante (Subirats y otros, 2008). Si bien es cierto que en la experiencia concreta tiene que producirse un entramado entre la incorporación de la agenda de igualdad de género, la creación de conocimiento, la incidencia en la formulación de políticas públicas y una asignación de recursos y ejecución adecuadas, nada de esto prospera cuando no se logra quebrar las resistencias político-culturales. Por el contrario, cuando los países alcanzan el compromiso político de los jefes de Estado y otras autoridades, es posible dar saltos cualitativos. Se produce entonces una constelación virtuosa favorable a la formulación de políticas de igualdad.

Más que un único enfoque, una pluralidad de perspectivas parecería definir las orientaciones principales de los planes de igualdad de oportunidades de los países seleccionados en el análisis. Si bien todos los documentos mencionan la necesidad de profundizar los derechos de las mujeres y, en tal dirección, apelan a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer como parte de sus fundamentos normativos, solamente el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos del Uruguay está sistemáticamente organizado en torno al tema de los derechos de las mujeres.

Otros planes de igualdad, como el chileno, adoptan la perspectiva de la transversalidad de género como marco que organiza los argumentos, por lo que el énfasis principal se coloca en la metodología de trabajo por parte del Estado y la forma de abordar la confección de políticas públicas.

La temática de la ciudadanía de las mujeres y, en particular, la necesidad de su expansión en las esferas políticas, sociales, económicas y culturales, es propia de la totalidad de los planes de igualdad de oportunidades examinados. Se menciona el reconocimiento formal de derechos como un paso necesario, pero insuficiente, y las consecuencias negativas de la discriminación sobre el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres. En todos los planes considerados existe una marca fuerte de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

El Plan de Igualdad de Oportunidades boliviano propone partir de una crítica al “orden colonial interno de exclusiones”. La premisa es que el país se caracteriza por una amplia diversidad cultural y, en consecuencia, resulta sumamente complejo proponer políticas públicas de género abarcadoras sin caer en un riesgo de “reduccionismo cultural”. Se cuestiona la noción de “equidad de género” y, en su lugar, se habla de “sociedad patriarcal”. Asimismo, se propone recuperar la noción de género, “descolonizándolo”.

En lo que se refiere a la institucionalidad de género en la región, como se mencionó, la mayoría de los países han desarrollado instituciones dedicadas a las temáticas de género en el Estado en los últimos 25 años. Si consideramos los cuatro países seleccionados en este estudio, encontramos realidades diversas.

En lo que se refiere a Bolivia (Estado Plurinacional de), el mecanismo para el adelanto de la mujer en ese país tiene ya 17 años. En 1993 se crea la Subsecretaría de Asuntos de Género en el Ministerio de Desarrollo Humano, período en que se formula el Primer Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, y se incide de manera significativa en varias reformas. En 1997 se formula un Plan Quinquenal de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Bolivianas sobre la base de las siete áreas temáticas de la Plataforma de Acción Mundial de Beijing. Luego se reorganiza el poder ejecutivo, se crea el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia y la Dirección de Género y se formula el Plan Nacional de Equidad de Género 2001-2003. Desde este período y hasta 2005 se crea el Viceministerio de la Mujer.

En Chile, se crea en 1991 el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Este organismo gubernamental tiene como función promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y cuenta con direcciones regionales en todo el país. Según la ley que estableció su creación, el SERNAM tiene como misión institucional “colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país”⁴.

En el caso de Guatemala, se han creado instituciones en los tres organismos del Estado —ejecutivo, legislativo y judicial— y en el nivel municipal. El Foro Nacional de la Mujer (FNM) se creó en 1998; entre sus funciones está el seguimiento del cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, convenciones y tratados internacionales relativos a las mujeres y ratificados por el Estado de Guatemala. En cumplimiento de su mandato, el FNM presentó públicamente la Propuesta nacional, ejes de desarrollo económico y desarrollo social, que posteriormente se incorporó en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO) 1999-2001.

Finalmente, en lo que se refiere al Uruguay, la actual institucionalidad de género se restableció a partir de la Ley de presupuesto quinquenal del gobierno que asumió el poder en marzo de 2005. Si bien al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) se le otorgó la rectoría en materia de políticas públicas de igualdad de género, su jerarquía no es ministerial y se lo colocó en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Esta situación de rectoría sin rango ministerial genera una tensión en el mecanismo para el adelanto de las mujeres, ya que su interlocución no es directa con el gabinete ministerial ni con el Presidente de la República. A partir de la implementación del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, el INMUJERES comenzó, con los ministerios y empresas públicas, el trabajo encaminado a la transversalización de la perspectiva de género en el Estado.

En la región y en los cuatro países en particular se presentan algunos desafíos pendientes para el desarrollo de un marco conceptual en materia de políticas tendientes al logro de la igualdad entre mujeres y varones.

Un primer elemento es conocer y promover el cumplimiento de los mecanismos institucionales existentes en cada país tendientes a asegurar el efectivo respeto de los derechos que reconocen las normas de derecho internacional y nacional. Esto comprende el diseño de normas y políticas

⁴ Ley 19.023, art. 2, 1991.

destinados a la implementación de los derechos legalmente reconocidos, la difusión de derechos vinculados al régimen laboral, la fiscalización del cumplimiento de las normas legales, el cambio de normativa para superar la actual limitación del reconocimiento de derechos asociados al trabajo formal, la jerarquización del trabajo de cuidado, entre otros.

Algunos de los desafíos futuros de la región en materia de igualdad de género desde esta perspectiva son, en primer lugar, armonizar las legislaciones nacionales con los instrumentos internacionales. En segundo lugar, promover la adhesión al Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en los países donde no se ha concretado. En tercer lugar, continuar los procesos ya iniciados de fortalecimiento institucional y financiero de los mecanismos para el adelanto de la mujer. En cuarto lugar, incrementar el acceso y la participación de las mujeres en los tres poderes del Estado, los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones sociales. En quinto lugar, fortalecer el papel de los mecanismos institucionales como puntos focales de género incluidos en distintas áreas y sectores del poder ejecutivo e instalarlos en los países donde todavía no se ha hecho. En sexto lugar, reforzar las intervenciones públicas en los temas de violencia de género. En séptimo lugar, abordar las desigualdades en la distribución del ingreso y cuidado de menores, enfermos y adultos mayores. Finalmente, se requiere también perfeccionar y aumentar la producción de indicadores con perspectiva de género.

C. La importancia de la información técnica en la política

1. Convergencia entre los compromisos nacionales, regionales e internacionales asumidos por los Estados. Aportes para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe

Tal como se establece en la reciente publicación de la CEPAL *¿Qué Estado para qué igualdad?*, de 2010, la autonomía de las mujeres en la vida privada y pública es fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos (CEPAL, 2010c). La capacidad de generar ingresos propios y controlar los activos y recursos (autonomía económica), el control sobre el propio cuerpo (autonomía física) y la plena participación en las decisiones que afectan su vida y a su colectividad (autonomía en la toma de decisiones) son los tres pilares de la igualdad de género y de una

ciudadanía paritaria. Estas son las bases conceptuales del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Si bien la autonomía de las mujeres se construye siguiendo múltiples caminos, se sabe que lo esencial es la transformación de las fronteras entre vida pública y privada, con miras a evitar que el costo caiga exclusivamente en manos femeninas bajo el formato de trabajo no remunerado. Se sabe que los países que han logrado avanzar al cambiar efectivamente la vida de las mujeres son aquellos que han fortalecido integralmente el ejercicio de sus derechos dentro y fuera del hogar, en la vida económica, política y cultural.

La autonomía económica se fortalece en la medida en que las mujeres conquistan la autonomía física y la autonomía en la toma de decisiones. Dicho de otra manera, la autonomía económica de las mujeres es el resultado de una articulación virtuosa entre la independencia económica, los derechos reproductivos, una vida libre de violencia y la paridad en la política.

En Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, el cumplimiento de metas y objetivos específicos en torno a la equidad de género se analiza sobre la base de una serie de indicadores que permiten realizar un seguimiento de la evolución de los temas más relevantes en equidad de género. Estos indicadores, al sistematizar la evidencia empírica disponible a partir de datos oficiales de los gobiernos, “ofrecen una visión sintética y comparativa de los avances y obstáculos que han experimentado los países para el logro de una mayor igualdad de género, con el fin de orientar las políticas públicas destinadas a este efecto” (CEPAL, 2010a).

El eje articulador de los indicadores desarrollados por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe es el grado de autonomía alcanzado por las mujeres en diversos ámbitos. El Concepto de autonomía utilizado corresponde a la definición adoptada en el informe *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*, donde la autonomía se entiende como el “grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En tal sentido, hay una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente” (Naciones Unidas, 2005).

A nivel regional, América Latina es una región heterogénea en la que conviven países que difieren en cuanto a grados de desarrollo, tradiciones políticas y diversidad cultural. En este contexto se sustenta la afirmación de que es posible enfrentar de distintas maneras los desafíos, dado que lograr la igualdad entre mujeres y hombres es un objetivo que demanda evidencias y argumentos para superar las diversas formas de

discriminación a las que están sometidas las mujeres. La desigualdad se convierte en un rasgo distintivo que iguala a nuestra región y que plantea numerosos interrogantes acerca de sus causas.

a) Dimensiones consideradas

Para el análisis de las políticas de igualdad y su convergencia con las herramientas internacionales y regionales, se seleccionaron cuatro instrumentos que conforman la matriz de convergencia presentada en cada uno de los informes nacionales (véanse los anexos 1, 2, 3 y 4). Estos cuatro instrumentos estuvieron ordenados a la luz de las dimensiones analíticas que plantea el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, a saber, autonomía económica, autonomía física y autonomía en la toma de decisiones.

Como primer instrumento internacional se tomó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el entendimiento de que es la primera herramienta internacional con fuerza de convención de la Organización de las Naciones Unidas que define conceptualmente la discriminación hacia las mujeres, plantea claramente los ámbitos de desigualdad y compromete a los países a tomar medidas para la superación de estas desigualdades y es, por tanto, vinculante⁵. En diciembre de 1979, en pleno decenio de las Naciones Unidas para la mujer, la Asamblea General de las Naciones Unidas coloca para su ratificación esta Convención, que entra en vigor en 1981, cuando se alcanzó el número suficiente de países que la ratificaron. Sin lugar a dudas, esta Convención ha servido de marco para la acción y el comienzo del diseño de políticas públicas que promueven la igualdad, pero ante todo ha sido un valioso instrumento para las organizaciones feministas y de mujeres en la lucha por establecer normas a nivel nacional que garanticen los derechos de las mujeres.

La mayoría de los artículos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer guardan una estrecha relación con los instrumentos regionales y con los planes de igualdad en los países analizados. Una nueva lectura de esta Convención sorprende gratamente por la inclusión de temáticas y términos de vanguardia para la época. En la órbita de los derechos al trabajo y la visión sobre las dificultades de las mujeres para la conciliación entre vida familiar y vida laboral, esta Convención resulta reveladora. Como es conocido, este es un tema que recién en los últimos años logra instalarse en la agenda pública regional.

⁵ El texto completo se encuentra disponible en el anexo.

El segundo instrumento que integra el análisis son los Objetivos de Desarrollo del Milenio, particularmente los dos que establecen metas directamente relacionadas con el bienestar de las mujeres, en tanto constituye la agenda política en torno al tema⁶. El objetivo 3 establece promover la autonomía de las mujeres y la igualdad entre los sexos y el objetivo 5 establece metas encaminadas a la mejora de la salud materna. Ambos se vinculan tanto con el marco normativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículos 7, 12), como con las dimensiones e indicadores seleccionados en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, son uno de los instrumentos internacionales pioneros en utilizar indicadores y metas cuantificables que permitan medir el progreso que realizan los países. Sin embargo, desde la perspectiva de género, los indicadores utilizados para monitorearlo se han considerado insuficientes, puesto que no toman en cuenta aspectos esenciales desde el punto de vista de la igualdad y la autonomía de la mujer, como son los derechos sexuales y reproductivos, la violencia de género o la división sexual del trabajo, que también son transversales al cumplimiento de los demás ODM.

En este sentido, la CEPAL realizó un esfuerzo por incorporar la perspectiva de género en los ODM a través de un marco conceptual e indicadores adicionales y complementarios que den mayor visibilidad a la transversalidad de las relaciones de género. El análisis realizado permitió identificar sinergias y vacíos entre los ODM, al mismo tiempo que ayudó a identificar núcleos duros de discriminación.

En el listado de indicadores que se presenta a continuación, correspondientes al ODM 3 referido a la igualdad de género, se incorporan los indicadores oficiales de los ODM e indicadores adicionales propuestos por la CEPAL para los países de América Latina y el Caribe que tienen disponibilidad estadística.

⁶ El texto de los ODM referidos a género y sus metas está disponible en el anexo.

Cuadro I.1
INDICADORES DE LOS ODM RELACIONADOS CON LA IGUALDAD DE GÉNERO

Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer		
Meta 3.A	Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015	Oficial (O) / Complementario (C)
	Índice de feminidad de la indigencia y la pobreza (por área geográfica)	C
	Coefficientes de la brecha de pobreza por sexo de la jefatura de hogar	C
	Hogares encabezados por mujeres en cada estrato de pobreza, zona urbana	C
3.1	Relación entre niños y niñas en la enseñanza primaria, secundaria y superior	O
3.2	Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola	O
3.3	Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales	O
	Tasa de desempleo abierto urbano por años de estudios, según sexo	C
	Relación de salarios urbanos entre los sexos, según años de estudio aprobados	C
	Proporción del ingreso medio laboral de las mujeres, respecto del ingreso medio laboral de los hombres de iguales características, según años de instrucción, zonas urbanas	C
	Condición de actividad más frecuente de mujeres y hombres, según grupos de edad, zonas urbanas	C
	Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que han experimentado algún tipo de violencia física, según edad	C

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas [en línea <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/gender.shtml>].

El último elemento considerado es el Consenso de Brasilia (2010). Se trata de una herramienta regional de suma utilidad que convoca a los países latinoamericanos al debate y a la formulación de acuerdos. El Consenso de Brasilia, acordado en el marco de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en 2010, retoma asuntos establecidos en el Consenso de Quito (2007) y profundiza en varios de ellos, con lo que se rescata permanentemente el compromiso de los Estados partes de garantizar los derechos de las mujeres en su diversidad.

El análisis se realizará a través de las dimensiones establecidas por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe y recorrerá las autonomías allí definidas. Se examinarán los principales puntos de convergencia y vacíos o ausencias entre la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Consenso de Brasilia, los ODM y los planes nacionales de igualdad de oportunidades y derechos en tanto políticas de género definidas, en relación con los cuatro países seleccionados.

b) Análisis de las dimensiones consideradas en los países seleccionados

i) Bolivia (Estado Plurinacional de)

En el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), en términos generales puede verificarse que, en relación con la autonomía física, existe un alto grado de convergencia entre el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades y el Consenso de Brasilia, aunque el Consenso de Brasilia sea más preciso y exigente.

Téngase presente que en sus últimas Observaciones (2008) sobre los informes presentados por Bolivia (Estado Plurinacional de), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer observa con satisfacción diversas leyes y programas referidos a la autonomía física de las mujeres: la Ley 1674 contra la violencia doméstica, la Ley 2033 de protección a las víctimas de delitos contra la libertad sexual, la Ley 3325 sobre la trata y tráfico de personas y otros delitos relacionados, el Plan Nacional de Maternidad y Nacimientos Seguros y el Plan Nacional de Salud Reproductiva. No obstante, también señala la persistencia de preceptos discriminatorios incluso a nivel legal. Sucede así con el artículo 317 del Código Penal, que favorece, en casos de violación y otros abusos, la impunidad del culpable si este contrae matrimonio con la víctima.

En cuanto a la violencia de género específicamente, la intensidad y la prevalencia de este fenómeno en Bolivia (Estado Plurinacional de) es preocupante. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer expresa su preocupación al respecto, más allá de reconocer los avances en términos legislativos y de política pública.

En cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer expresa su preocupación por el reconocimiento y la protección insuficientes de la salud sexual y los derechos reproductivos de las mujeres, en particular el hecho de que la Ley 1810, instrumento marco sobre derechos sexuales y reproductivos que se aprobó en 2004, se encuentre aún paralizada y pendiente de promulgación. También manifiesta su preocupación ante la falta de una perspectiva de género en la prestación de servicios de salud, lo que es especialmente limitante para las mujeres en edad de procrear, y por las elevadas tasas de mortalidad materna. Además, se observan dificultades en el acceso al aborto legal (terapéutico o por razones éticas), debido a la falta de reglamentación de las disposiciones legales, y el consiguiente recurso de muchas mujeres al aborto ilegal en condiciones de riesgo.

Respecto de la autonomía económica, la coincidencia entre los temas abordados en los acuerdos internacionales y en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades es muy alta. Los temas principales son la igualdad en el empleo y el fomento de los derechos laborales, el acceso a la tierra, el capital y la formación y capacitación profesional, la corresponsabilidad en materia de cuidado y la valorización social del cuidado. Las acciones en esta materia incluyen la eliminación de estereotipos de género en espacios laborales, la prevención y sanción del acoso sexual, la protección de los derechos laborales, la promoción del trabajo digno para las mineras, la promoción de la calidad del empleo y la igualdad salarial y una normativa laboral especial más flexible en relación con el sector informal.

En materia de autonomía económica, los grandes vacíos que se identifican en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades boliviano, sobre todo a la luz de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Consenso de Brasilia, son la ausencia de referencias a políticas de empleo y de mercado de trabajo activas.

La autonomía en la toma de decisiones es otra área de importantes convergencias entre los compromisos internacionales y el Plan boliviano. El Plan incorpora esta dimensión en el eje "Ciudadanía y participación política". Las principales acciones en este eje son: incrementar la participación de las mujeres en los espacios de decisión política, remover los obstáculos que impiden la participación política de las mujeres, incrementar su participación en puestos de representación y dirección del Estado y fortalecer los procesos de participación en paridad y alternancia.

En la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone la eliminación de esta discriminación en la vida política, mediante el uso del derecho al voto y la participación en la formulación y ejecución de políticas públicas. Mientras tanto, en el Consenso de Brasilia se ratifica la necesidad de participación en las etapas de las políticas públicas y se establece el compromiso de aumentar la participación de la mujer en los espacios decisorios, con criterios de paridad y alternancia, además de criterios étnicos y raciales, y de forma que se extienda a los parlamentos regionales.

Finalmente, el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades tiene como elemento central “Construir y fortalecer la institucionalidad pública destinada a promover la igualdad entre mujeres y hombres, en todos los niveles y ámbitos de la gestión pública”. En consonancia, el Consenso de Brasilia dispone la obligación de los Estados de asegurar la transversalización del enfoque de género, raza y etnia en todas las políticas e instituciones e impulsar la creación y fortalecimiento de los mecanismos de políticas relacionadas con las mujeres, a nivel nacional y subnacional, dotándolos de los recursos necesarios y de la más alta jerarquía. Claramente el Consenso de Brasilia es más exigente en lo referente a la institucionalidad.

En relación con el mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer expresa su preocupación por su inestabilidad, así como por su limitado poder de decisión y la insuficiencia de recursos financieros y humanos para promover eficazmente la aplicación de la Convención en Bolivia (Estado Plurinacional de). También señala la falta de una política integral de institucionalización y transversalización del enfoque de género, particularmente en los departamentos y municipios, como un eje principal dentro de las prioridades estratégicas del Estado.

ii) Chile

Como se mencionó anteriormente, la autonomía física es uno de los ámbitos más problemáticos en Chile, particularmente en lo referido a derechos sexuales y reproductivos, elemento que también ha observado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

En Chile, una de las situaciones más críticas en materia de derechos de las mujeres es el hecho de que el aborto en cualquier circunstancia constituye un delito. Por este motivo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha mostrado su preocupación por los riesgos que entrañan para la vida y salud de las mujeres los abortos inseguros e ilegales, que serían la principal causa de mortalidad materna en el país. Sobre el aborto, el Plan de Igualdad de Oportunidades entre

Mujeres y Hombres se propone tan solo realizar estudios que permitan conocer la situación de las mujeres que abortan y diseñar mecanismos de prevención. En materia legislativa, si bien se han presentado diversos proyectos de ley encaminados a legalizar al menos el aborto terapéutico, no ha habido avances al respecto.

En lo tocante a la violencia de género, el plan de igualdad chileno incorpora la recomendación general 1911 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y algunas de las acciones recomendadas en el Consenso de Brasilia por medio de tres lineamientos: i) una mejora detección, denuncia y registro de la violencia intrafamiliar y delitos sexuales; ii) la sensibilización y formación del personal de justicia y policial incluido, y iii) el seguimiento y evaluación de la Ley de violencia intrafamiliar. Ahora bien, el Consenso de Brasilia puntualiza importantes elementos que están ausentes en el Plan de Igualdad de Oportunidades chileno. Es el caso, por ejemplo, de la necesidad de incorporar en las políticas de seguridad pública medidas para prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio; combatir la violencia contra las mujeres que ejercen la prostitución, y crear un sistema nacional de vigilancia de la violencia de género para recopilar y analizar datos.

En relación con la autonomía económica, se trata de una de las dimensiones más desarrolladas en el Plan de Igualdad chileno ya que compone uno de los ejes temáticos claves del plan denominado "autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza". Incluye la eliminación de prácticas discriminatorias que obstaculizan el acceso de las mujeres a puestos de trabajo no tradicionalmente femeninos. También se aborda el tema de los cuidados y responsabilidades familiares como elemento central para la participación laboral de varones y mujeres. El Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres promueve responsabilidades familiares compartidas entre varones y mujeres. Al respecto, en el período se aprobaron diversas leyes orientadas a promover la responsabilidad paterna, siendo las más relevantes aquellas que incentivan el cumplimiento de las responsabilidades económicas y el pago de pensiones, así como los días de licencia postnatal para los varones.

Respecto al cuidado, el Consenso de Brasilia, como se ha indicado, es claro en el fomento del desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre varones y mujeres.

Al respecto el plan chileno se propone ampliar la cobertura y horarios de atención de los sistemas de cuidado. Este desafío se superó con la creación del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, que aumentó considerablemente la cobertura de cuidado infantil para mujeres trabajadoras. Sin embargo, todavía no existe un acceso universal a estos beneficios y tampoco se ha logrado una participación real del sector privado en cuanto a proveer estos servicios.

Además, los varones trabajadores no tienen derecho a acceder a salas cunas y, como consecuencia, el cuidado de hijos e hijas sigue concibiéndose como responsabilidad solo de las madres. Por otra parte, el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres no se pronuncia sobre las altas tasas de informalidad que caracterizan el trabajo femenino y la consecuente desprotección de las trabajadoras, sobre todo en lo relativo al derecho a licencias maternales, inexistente para las mujeres que no cuentan con contrato de trabajo.

En lo que se refiere a la autonomía en la toma de decisiones, el escaso número de mujeres en cargos de decisión es materia de preocupación en diversos instrumentos internacionales. El Plan de Igualdad chileno aborda estos mandatos a través del eje temático denominado “participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones”.

Dada la preocupación que ha manifestado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer por la escasa participación de las mujeres en el Parlamento, en los municipios, y en el servicio exterior, el organismo ha recomendado la aprobación del proyecto de ley de cuotas destinado a promover el derecho de la mujer a participar en la vida pública nacional. Si bien el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres incluye entre sus lineamientos desarrollar mecanismos de acción afirmativa que incrementen la participación efectiva de las mujeres en cargos de elección popular, los avances en este ámbito han sido nulos. En materia legislativa la única acción realizada fue la aprobación de una ley que regula el periodo de licencia pre y postnatal para las mujeres que se desempeñan como alcaldesas.

iii) Guatemala

En términos generales, del estudio de caso realizado se desprende que la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023 recoge la mayoría de los temas considerados en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Consenso de Brasilia, aunque agrega algunos y omite otros.

En lo que se refiere a la autonomía física, la política nacional como tal no hace una sola referencia explícita a los derechos sexuales y reproductivos. Si bien en el mencionado eje se plantea la integración del principio de equidad entre varones y mujeres en todos los niveles de los sistemas de salud, la educación sexual en todos los niveles del sistema educativo y el acceso de las mujeres a servicios de salud integral en todas sus etapas de vida, no se especifica que dichos servicios deben incluir los de planificación familiar y los de prevención y atención del VIH/SIDA. Otra omisión importante es la relativa a la prevención de los embarazos en la adolescencia y de la mortalidad materna.

En contraste con lo anterior, entre las actividades del Plan de Equidad de Oportunidades se incluye la formulación de programas destinados a la prevención y atención de las infecciones de transmisión sexual (ITS) y el VIH/SIDA, programas de salud y educación sexual en los idiomas nacionales para prevenir los embarazos en adolescentes, el monitoreo y evaluación de la estrategia de reducción de la mortalidad materna y la difusión de la Ley de acceso universal y equitativo de servicios de planificación familiar.

Al analizar la autonomía económica, las similitudes de la política nacional con los compromisos internacionales seleccionados son menores cuando se trata de introducir en la educación familiar y en el sistema educativo el concepto de corresponsabilidad de varones y mujeres en la vida familiar y pública, al igual que cuando se trata de eliminar los estereotipos masculinos y femeninos. Estos temas, considerados claves en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Consenso de Brasilia, no están incluidos en la política nacional.

Con relación a la esfera laboral, la política nacional propone garantizar el pleno acceso de las mujeres al mercado de trabajo en paridad de condiciones y reformar el marco jurídico y las disposiciones administrativas vigentes con miras a garantizar el principio de equidad e igualdad entre mujeres y varones, y entre mujeres de diferentes pueblos y etnias. Por lo tanto, se encuentran convergencias en términos generales con lo planteado en este tema en los compromisos internacionales analizados. Ahora bien, la política nacional no considera el derecho de las mujeres a recibir igual remuneración que los varones por igual trabajo, elemento obviamente presente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Consenso de Brasilia.

En lo referente a la autonomía en la toma de decisiones, la política nacional coincide con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los ODM y el Consenso de Brasilia en promover la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones en el ámbito público en todos los niveles, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, integrando los principios de paridad entre varones y mujeres y de alternancia étnica. En este caso, la diferencia clave es que la política nacional propone resultados muy generales y no incluye las medidas que se deben adoptar para lograrlos.

Por su parte, el Consenso de Brasilia no solo concuerda con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en la necesidad de promover el liderazgo de las mujeres indígenas y contar con mecanismos que aseguren paridad en los registros de candidaturas y en sus resultados, sino que propone considerar otros niveles de participación de las mujeres en la toma de decisiones, acordes con el proceso de globalización en marcha, grupos abarcados y nuevos tópicos. Estos asuntos no se consideran en la política nacional que se centra en la participación pública y política de las mujeres.

iv) Uruguay

El estudio de caso nacional referente al Uruguay incorpora en la matriz de convergencia las líneas estratégicas establecidas en el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA 2007-2011) y algunas de las leyes aprobadas en el período 2005-2010, que tienen como objetivo la superación de las desigualdades de género, guardando una estrecha relación con los instrumentos internacionales seleccionados para la comparación.

En lo que se refiere a la autonomía económica, uno de los puntos de convergencia destacados entre la Convención, el Consenso de Brasilia y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, se encuentra en el eje de la conciliación y corresponsabilidad sobre las tareas productivas y reproductivas, tema que se ha convertido en prioritario en la agenda pública social en el país.

En cuanto a garantía de los derechos relativos a la actividad laboral de las mujeres, el PIODNA integra entre sus líneas estratégicas el Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (2004) en el empleo que existía antes del PIODNA. Otra de las líneas destacadas del PIODNA es la referida a la reforma y revisión del sistema de seguridad social. Estas acciones están vinculadas con lo establecido en el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Al analizar la dimensión de autonomía física de las mujeres en el caso uruguayo, la convergencia entre los distintos mecanismos es más disímil. Uno de los puntos clave que se destacan en el análisis nacional realizado tiene que ver con el registro de información referida a violencia de género. Las instituciones que integran el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica han trabajado en la mejora e informatización de sus registros. Sin embargo, aún no se cuenta con criterios comunes aplicables al acopio de información ni con un banco de datos donde confluya la información de los distintos organismos, lo que permitiría establecer con claridad las características de las mujeres que sufren violencia y el recorrido institucional al que apelan para resolver la situación.

En lo que se refiere a salud sexual y reproductiva, la línea estratégica N° 17 del PIODNA se refiere específicamente a acciones del Ministerio de Salud Pública encaminadas al desarrollo de una política integral de salud sexual y reproductiva que asegure la cobertura universal, solidaria y en condiciones de igualdad para hombres y mujeres. Ahora bien, la implementación de cada una de las acciones que integran esta línea estratégica ha sido dispar y no se cuenta con información sistematizada sobre el grado de implementación o impacto de cada una de ellas.

Al analizar la autonomía en la toma de decisiones, dentro del eje del plan correspondiente al Uruguay Democrático, la línea estratégica N° 2 se refiere al desarrollo de medidas que promuevan la participación política plena de las mujeres. Recuérdese que en el año 2008 se discutió ampliamente en el Parlamento Nacional una ley de cuotas que resultó aprobada en abril de 2009 (Ley 18.476) y cuya aplicación obligatoria comenzará en las elecciones de 2014. En la ley, titulada Órganos electivos nacionales y departamentales y de dirección de los partidos políticos, se declara de interés general la participación equitativa de ambos sexos en su integración, se establece que en las nóminas de candidatos al Parlamento, juntas departamentales y órganos de dirección de los partidos políticos, las ternas de nombres deben incluir personas de ambos sexos.

c) Tendencias regionales en la convergencia de instrumentos

A partir de los casos nacionales analizados, pueden extrapolarse algunas tendencias en la relación entre las dimensiones analizadas de los instrumentos nacionales, regionales e internacionales.

En lo que se refiere al terreno de la salud de las mujeres y, más específicamente, en los avances hacia el goce de los derechos de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, si bien se ven menciones relevantes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de

discriminación contra la mujer, en el Consenso de Brasilia se profundiza en medidas que garanticen estos derechos a todas las mujeres de los Estados partes. Esta herramienta regional proporciona insumos y genera compromisos innovadores para los países en lo que respecta a instrumentos generales que apuntan a la superación de las desigualdades de género. Todo el capítulo sexto del Consenso está dedicado a promover la salud integral y garantizar los derechos sexuales y reproductivos. En él queda bien explicitado el carácter integral que debe tener la atención de la salud de las mujeres y la importancia de la no discriminación en el ámbito de la salud. En alusión a otras herramientas internacionales (Beijing y El Cairo), el Consenso establece, por ejemplo, revisar cualquier legislación que aplique medidas punitivas contra las mujeres que se hayan sometido a abortos.

En lo que se refiere a la autonomía en la toma de decisiones, el escaso número de mujeres en cargos de decisión es materia de preocupación en diversos instrumentos internacionales. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluyen esta dimensión en sus indicadores básicos de desarrollo. Según este instrumento, la proporción de puestos ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales representaría un avance elemental desde el punto de vista de la igualdad de género. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en su artículo 7, insta a los Estados a eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país. Por su parte, el Consenso de Brasilia recomienda ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder, con énfasis en la adopción de medidas legislativas encaminadas a asegurar la paridad, la inclusión y la alternancia étnica y racial en todos los poderes del Estado. El Consenso de Brasilia retoma lo planteado en Quito y, en su capítulo tercero, establece una serie de disposiciones para que los Estados partes se comprometan a ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder.

El Consenso de Brasilia, dado que ya muchas de las legislaciones de la región contienen los principios enunciados en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer sobre las distintas dimensiones de la igualdad en el empleo, se concentra más en tres tópicos: i) políticas encaminadas a mejorar la situación de las mujeres en el trabajo remunerado; ii) fiscalización y cumplimiento de la normativa ya existente, y iii) grupos discriminados, incluso en la ley, que es el caso de las trabajadoras domésticas.

Respecto al cuidado y las responsabilidades familiares, el Consenso de Brasilia insta a “fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del

derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas”.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer indica en su artículo 16 que los Estados deben promover los mismos derechos y responsabilidades para varones y mujeres en materias relacionadas con sus hijos e hijas. Respecto al cuidado, el Consenso de Brasilia, como se ha visto, es claro en el fomento del desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre varones y mujeres.

2. Recomendaciones generales y propuesta de indicadores en el área de la autonomía económica

De acuerdo con Guzmán (2002), cuando se quiere incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, se entra a un espacio que está marcado ideológica, simbólica y normativamente y que, además, está condicionado por elementos de fuerza. Sin embargo, para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, es indispensable saber cómo estas se formulan, implementan y evalúan.

Ya en el año 1996 la misma autora señalaba que en los procesos de formulación de políticas públicas no solo se identificaban problemas y se discutían soluciones, sino que se confrontaban valores, normas y representaciones sobre lo social. Estas características se verifican igualmente por cierto en las políticas de género.

Esto es relevante dado que el tipo y calidad del conocimiento es especialmente importante y varía según el momento de que se trate. Además, ha de considerarse que los conocimientos adquieren sentido dentro de ciertos referentes cognitivos y de valores vigentes, que influyen en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas (Guzmán, 1996).

De ahí que una primera propuesta sea redoblar los esfuerzos por articular las problemáticas de género con otras igualmente globales, como las de etnicidad y las abordadas por políticas sectoriales, tanto desde la producción de conocimiento, como en el discurso y en las políticas públicas.

Por otra parte, cabe recordar que, según se mencionó en este documento, hay indicios y estudios sectoriales que muestran que la inserción laboral no equivale a autonomía económica, tanto por las condiciones de ejercicio del derecho al trabajo como porque gran parte de los ingresos se dedican a solventar las necesidades del hogar. Esto permite incluso que otros miembros de la familia ahorren.

En la misma línea de la relación no siempre equivalente entre inserción laboral y autonomía económica, cabría robustecer la evidencia aún incipiente sobre el destino de los ingresos laborales femeninos con algún indicador al respecto.

En este sentido, es pertinente también ampliar el concepto de autonomía económica en su definición conceptual y buscar indicadores que den cuenta de las diferentes dimensiones que componen este concepto.

Pueden identificarse tres mecanismos que generan las desventajas que enfrentan las mujeres con respecto a la posibilidad de generar ingresos personales. En primer lugar, la división sexual del trabajo que, por un lado, lleva a las mujeres a ser las principales responsables de las tareas asociadas a lo doméstico, al cuidado y a la reproducción, y por otro, hace que las ocupaciones feminizadas se caractericen por una baja remuneración. En segundo lugar, la alta participación y el tiempo dedicado al trabajo no remunerado por las mujeres determina una mayor dependencia económica y mayores dificultades para acceder a ingresos propios. En tercer lugar, las desigualdades de género en el mercado de empleo, reproducidas en los sistemas de previsión social, llevan a una subrepresentación de las mujeres entre los jubilados por derecho propio (Aguirre y Scuro, 2010).

Un problema que enfrenta la región en materia de políticas de género, se refiere al lugar y al rol que tendrán los mecanismos nacionales de cara al futuro. Los mecanismos de adelanto para la mujer y de promoción de la igualdad de género en la región presentan en muchos casos un bajo nivel de incidencia a nivel del poder ejecutivo y cuentan con un presupuesto reducido en comparación con el resto de los Ministerios. Esto dificulta la exigibilidad de los compromisos asumidos y el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

Esto es de una gran trascendencia pues, tal y como se evidencia en el presente informe, si bien los planes de igualdad de oportunidades incorporan parte de las recomendaciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y del Consenso de Brasilia y han existido avances en relación con la autonomía física, económica y política de las mujeres, existen áreas que todavía no cuentan con las mínimas condiciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

De acuerdo a los casos nacionales analizados, surge la necesidad de que los planes de igualdad de oportunidades tengan un correlato en materia legislativa. Es decir, deberían ir acompañados de una ley de igualdad de oportunidades que hiciera obligatoria tanto su implementación y exigibilidad como su asignación presupuestaria, y que previera sanciones por su incumplimiento. A su vez, por el período que abarcan, que generalmente excede los mandatos presidenciales, deberían tender a ser una política de Estado que diera cuenta de la incorporación de los estándares internacionales objeto de los compromisos suscritos en los convenios y tratados internacionales, así como otros instrumentos no vinculantes, pero que han sido suscritos por los países.

Anualmente se debería dar cuenta pública respecto de los avances de los planes de igualdad en cada país. Esto nos lleva de la mano a la necesidad de afinar un conjunto de indicadores que sean útiles al respecto. Si bien, como es sabido, el seguimiento de algunos indicadores es a largo plazo, estos deberían diseñarse a partir de cumplimiento de etapas, ya que es importante conocer los avances según cada una de las áreas de autonomías definidas. Esto facilitaría el ejercicio del control ciudadano, al permitir a la ciudadanía fiscalizar el cumplimiento de los compromisos, acuerdos y logros para poder exigir a su vez a los Ministerios o áreas del Estado que no estén dando cumplimiento a sus compromisos. Asimismo, deberían incorporarse de manera sistemática indicadores que evalúen la acción municipal en materia de igualdad de género.

Es central, a la hora de la elaboración de los planes nacionales de igualdad, incorporar a la sociedad civil en el proceso de construcción, seguimiento y evaluación, así como considerar necesidades y demandas que arrojan las encuestas de opinión en materia de género. Contar con encuestas nacionales sobre percepción de la situación y condiciones de vida de las mujeres es vital para su formulación. También lo es incorporar la multiculturalidad y los problemas que plantea la globalización en materia de migración de las mujeres, así como anticipar escenarios políticos y sociales no solo nacionales, sino regionales y globales, y su impacto en las políticas de género.

Por último, en este punto, cabe mencionar que la adopción de indicadores de evaluación de las políticas públicas es otro mandato pendiente de cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Se necesita trabajar en que los indicadores y los datos que se presentan sean más efectivos, claros y amigables para el público en general.

Como vimos, la tasa de participación femenina ha aumentado significativamente en América Latina y el Caribe desde comienzos de la década de 1990, pasando del 38% (1990) al 52% (2010). Esto se traduce en que en la mayoría de los países de la región las mujeres son aproximadamente la mitad de la PEA. En relación con las tasas de desempleo en la región, son sistemáticamente más altas en el caso de las mujeres y las brechas no se han reducido con el tiempo. En los países analizados, claramente las mujeres tienen tasas de desempleo más altas que los varones.

A su vez, dónde y cómo se insertan las personas en el mercado de trabajo determina en buena medida sus condiciones de trabajo y sus ingresos, lo que influye en su calidad de vida. Un empleo precario no contribuye a esta calidad de vida. Una expresión de la precariedad laboral son los empleos denominados de baja productividad. En la región, la población ocupada en sectores de baja productividad es mayoritariamente femenina.

Por otro lado, las exigencias específicas y la carga que representa para las mujeres el trabajo reproductivo no solo se convierte en un obstáculo para acceder a una mejor incorporación al mercado de trabajo, sino que muchas veces determina la forma en que las mujeres se insertan en él. Si bien las mujeres comparten cada vez más con los hombres el papel de proveedores de ingresos, estos últimos no han asumido de manera equivalente la corresponsabilidad de las tareas domésticas y el cuidado de niños y adultos mayores. Las responsabilidades familiares que las mujeres siguen asumiendo se suman a las nuevas cargas laborales, que actúan muchas veces como barreras o desincentivos a la inserción laboral o permanencia en el mercado laboral. Además, se denota que el cambio en el modelo tradicional de división familiar de las tareas no se ha acompañado integralmente por un cambio en las políticas encaminadas a favorecer la igualdad de género en el mundo del trabajo. Otra dimensión en que se expresa la precariedad laboral tiene que ver con el empleo en el trabajo doméstico, absolutamente feminizado en la región.

Aún faltan indicadores que den cuenta de la compleja interrelación entre el trabajo productivo y reproductivo para el logro de la autonomía económica de las mujeres. Desde la dimensión de su autonomía económica, sin lugar a duda el indicador sobre tiempo total de trabajo aparece como innovador y útil a la hora de analizar las dificultades de las mujeres para ingresar y mantenerse en el mercado de empleo.

Ahora bien, sin perder la dimensión de análisis central sobre la tensión entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado, parece importante incluir entre los principales indicadores de la autonomía económica de las mujeres alguno que dé cuenta de los lugares principales de inserción laboral y de la cobertura de la seguridad social, principalmente si profundizamos en la manera en que se ha planteado el concepto de autonomía económica (véase el recuadro I.1).

RECUADRO I.1 AUTONOMÍA ECONÓMICA: UNA DEFINICIÓN

La autonomía económica se refiere a la capacidad de las mujeres de ser proveedoras de su propio sustento, así como del de las personas que de ellas dependen, y decidir cuál es la mejor forma de hacerlo. En ese sentido, este concepto es más amplio que el de autonomía financiera, ya que también incluye el acceso a la seguridad social y a los servicios públicos. Partiendo, entonces, de que la autonomía económica se refiere al conjunto de condiciones relativas al acceso y capacidades que determinan la posibilidad real de una persona de ejercer sus derechos económicos y sociales, se define que el punto central es el grado de libertad que una mujer tiene para actuar y decidir aspectos económicos y sociales de acuerdo con su elección y, en lo que respecta a la sociedad, implica favorecer el acceso a los recursos, al empleo, a los mercados y al comercio en condiciones de igualdad.

La falta de autonomía económica implica ausencia de ingresos propios y determina una mayor pobreza individual. Los perceptores de ingresos propios con frecuencia tienen mayor poder de decisión sobre el destino que dan a sus ingresos, mayores posibilidades de reservar parte de su dinero para gastos individuales y mejores posibilidades de enfrentar su manutención, especialmente si hay cambios en la conformación familiar de origen.

Fuente: Elaboración propia [en línea] www.cepal.org/oig.

Por otra parte el tema del trabajo doméstico parece haberse instalado en la región, con nuevas normativas en varios países que deberían contribuir a la obtención de información sistemática y confiable relativa a la presencia de mujeres en el sector, sus características, el tipo de cobertura social con que cuentan y la existencia o no de legislación específica en los países de la región.

A su vez, al reconocer la tendencia a la precarización del empleo, incluso si se genera en establecimientos formales, se propone construir un índice de precariedad laboral que dé cuenta de los procesos de flexibilización y desregulación en marcha.

Otra dimensión importante de la desigualdad de género en la región es la relación entre los ingresos de los varones y de las mujeres por igual trabajo, siendo este uno de los parámetros más sensibles respecto de la equidad en el ámbito de la autonomía económica. En la región, encontramos que la mayoría de los países tiene brechas importantes en la distribución de ingresos por sexo. Las mujeres obtienen menores salarios que los varones como norma general en los países analizados.

Finalmente, la conocida feminización de la pobreza expresa otro aspecto de la precariedad económica e inequidad que afecta a las mujeres. De acuerdo a distintos informes disponibles en la región, los hogares pobres encabezados por mujeres presentan los niveles más críticos y persistentes de pobreza.

En este sentido, dentro del área de autonomía económica, se sugiere la posible incorporación de los siguientes indicadores que facilitarían la tarea de seguimiento antes mencionada:

- i) tasa de participación femenina en la actividad económica;
- ii) tasa de desempleo por sexo;
- iii) distribución de la población ocupada en sectores de baja productividad por sexo;
- iv) carga total de trabajo;
- v) tasas de participación de hombres y mujeres en actividades domésticas;
- vi) existencia de seguridad social en el empleo doméstico remunerado;
- vii) brechas de ingreso estimadas por sexo;
- viii) pobreza en hogares con responsable mujer, y
- ix) distribución de la población con ingresos propios por sexo y etnia, según la persona que decide cómo utilizarlos.

A los indicadores anteriores sería deseable agregar otros sobre trabajo productivo no remunerado. En el caso de los países de la región donde el tema agrario tiene importancia, se propone un conjunto de

indicadores sobre acceso a activos productivos característicos de las áreas rurales. Estos tienen el propósito de revelar las desigualdades por razones de género y etnia en la propiedad y acceso a ciertos activos productivos, así como la relación existente entre propiedad y toma de decisiones.

- i) población ocupada en actividades productivas no remuneradas por sexo y pertenencia étnica;
- ii) tiempo promedio dedicado a las actividades productivas no remuneradas por sexo, y
- iii) propietarios individuales de explotaciones agropecuarias por sexo y etnia.

Por último, y dado el contexto de debilitamiento de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, un indicador que debe incorporarse es el presupuesto que se asigna a la implementación de los planes de igualdad, pues permitiría medir el porcentaje del presupuesto nacional y la relevancia que se asigna a la implementación de las políticas de género en el país. Es un indicador deseable además por ser de mucha utilidad para las actividades de promoción y defensa, puesto que sería un reflejo sintético de la voluntad de los gobiernos de lograr una mayor equidad de género. Si bien este indicador no es exclusivo de autonomía económica, da cuenta en cierta medida de los mínimos necesarios para contar con políticas de género que persigan esta dimensión de la autonomía de las mujeres.

a) Presupuesto que se asigna para la implementación de los planes de igualdad

Finalmente, a modo de cierre, se sabe que los países que han logrado avanzar y transformar efectivamente la vida cotidiana de las mujeres en el sentido de relaciones más equitativas son aquellos que han fortalecido el ejercicio de sus derechos dentro y fuera del hogar, en la vida económica, política y cultural, y lo han hecho mediante el fomento de la coordinación institucional e intersectorial. Esta coordinación es aún débil en la región en términos generales y el papel del Estado en este terreno es crucial. En definitiva, para el respeto y real ejercicio de los derechos de las mujeres es importante tener un Estado que funcione e incorpore en su corriente principal las políticas públicas de igualdad de género. La disponibilidad de información sobre las desigualdades de género es sin duda un elemento imprescindible pero no suficiente. Imprescindible para hacer visibles estas desigualdades y para monitorear y dar seguimiento a su evolución, pero insuficiente si no se logra que las políticas públicas de género se ubiquen centralmente a nivel de los Estados y que los mecanismos e instituciones de género ocupen un lugar esencial en la

toma de decisiones. Un camino puede ser la mejora de las herramientas metodológicas y de las capacidades de los mecanismos institucionales en el ámbito nacional para liderar el diálogo político con los gobiernos.

Recuérdese que el mayor desafío es la sostenibilidad política, técnica y financiera de los mecanismos nacionales: aumentar el presupuesto asignado, fortalecer posiciones en la jerarquía estatal y fortalecer las capacidades técnico-políticas de los mecanismos que aseguren la continuidad y sostenibilidad de las políticas de género. Estos desafíos son también un síntoma del compromiso de los Estados. En general, ha mejorado la posición de los mecanismos gubernamentales que promueven la igualdad de género dentro de las estructuras del poder ejecutivo. Como se mencionó, en los últimos diez años, en al menos 14 países de América Latina y el Caribe se han registrado notorios progresos en la definición y puesta en marcha de planes nacionales y de igualdad de oportunidades que han contribuido en forma activa y coordinada a la labor de distintas áreas de los poderes ejecutivos, los organismos multilaterales y la sociedad civil. Pero queda un reto pendiente en materia de políticas públicas de género en las que, en muchos casos, se sigue viendo a las mujeres como sectores vulnerables de la población, no como agentes de derechos y ciudadanas, y siguen sin atenderse las necesidades estratégicas de las mujeres.

Bibliografía

- Aguire, Rosario y Lucía Scuro (2010) "Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos", *serie Mujer y desarrollo*, N° 100, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.17.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), "Manual de uso del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe" (LC/L.3223) Santiago de Chile, mayo [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/40111/ManualObservatorioWebEspanol.pdf>.
- _____(2010b), "Estadísticas e indicadores de género" [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/29273/P29273.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom-estadistica.xsl>.
- _____(2010c), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450(CRM.11/3)), Santiago de Chile, junio.
- Fernós, María Dolores (2010), "National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region", *serie Mujer y desarrollo*, N° 102 (LC/L.3203-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.10.II.G.18.
- Gasparini, L. y otros (2009), "A turning point? Inequality in Latin America and the Caribbean", *Documento de trabajo*, N° 81, La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.
- Gherardi, Natalia y Laura Pautassi (2010), "Hacia políticas de igualdad que promuevan la autonomía económica de las mujeres", *Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*, serie *Mujer y desarrollo*, N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.34.
- Guzmán, Virginia (2002), "Género en las políticas públicas" [en línea] http://www.sernam.cl/pmg/documentos_apoyo/GeneroPresentacionVirginiaGuzman.pdf.
- _____(2001), "La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis", *serie Mujer y desarrollo*, N° 32 (LC/L.1511-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.58.
- _____(1998), "La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas", *Género en el Estado. Estado del género*, Ediciones de las mujeres, N° 27, Santiago de Chile, Isis Internacional.
- _____(1996), "Los usos del conocimiento en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas", *El conocimiento como un hecho político*, Virginia Guzmán y Eugenia Hola (eds.), Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer (CEM).
- Guzmán, Virginia y Rebeca Salazar (1993), "Los problemas de género en el debate de las políticas públicas", *Cómo mejorar la gestión pública*, E. Lahera (comp.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), noviembre.
- Lara, Silvia (2010), "Capacidades rectoras y de incidencia de los mecanismos para

- el adelanto de las mujeres en Centroamérica y Panamá. ¿A dónde nos lleva el “curso principal” de las políticas públicas?”, *serie Mujer y Desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Montaño, Sonia (2010a), “El cuidado en acción”, *El cuidado en acción entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Sonia Montaño y Coral Calderón (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.35.
- ____ (2010b), “Los desafíos del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe en la identificación de buenas prácticas”, *Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*, serie Mujer y desarrollo, N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.34.
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010*, Guatemala.
- Silveira, S. (2001), “Políticas públicas de equidad de género en el trabajo en los países del Cono Sur”, *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*, R. Aguirre y K. Batthyány (coords.), Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Subirats, J. y otros (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Segunda parte

Estudios de país (Uruguay, Chile, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala)

Capítulo I

Construyendo autonomía en el Uruguay

Lucía Scuro Somma

Introducción

El presente documento tiene como objetivo analizar un conjunto de acciones relacionadas con la igualdad de género en el Uruguay desde las dimensiones de autonomías seleccionadas y definidas en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Para ello, en primer lugar se presentan algunas características relevantes del país en lo que se refiere a compromisos regionales e internacionales en materia de género. Luego se presenta el proceso de conformación e instalación de la institucionalidad para el adelanto de las mujeres y la elaboración del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. En tercer lugar, se da cuenta de las dimensiones de las autonomías, haciendo un contrapunto con la información y situación de estas dimensiones en el país. En cuarto lugar se realiza un análisis de la matriz de convergencia elaborada a partir de instrumentos regionales e internacionales relacionados con el adelanto de las mujeres y leyes y planes nacionales.

Se analiza también la Ley de trabajo doméstico que fuera aprobada en el Uruguay en 2006. La elección de esta política se enmarca en la definición de autonomía económica de las mujeres y pretende poner de relieve la convergencia entre los esfuerzos regionales de consensos y reuniones y las líneas estratégicas definidas en el Uruguay en relación

con el pleno ejercicio del derecho al trabajo remunerado de las mujeres. En este caso, se analiza una política que apunta a la superación de la alta informalidad laboral que viven las mujeres, especialmente las empleadas en el sector privado del servicio doméstico. Por otra parte, el análisis pretende mantenerse en la línea de la revisión de la matriz de protección social que el Uruguay inició en el año 2005 y que aún transita, y llegar a entender qué otras leyes y acciones son importantes para el goce de una ciudadanía social plena de las mujeres. Por lo antes dicho, el trabajo aquí presentado aporta elementos sobre el debate de acciones relativas a la discusión de los cuidados y las medidas que tímidamente se fueron tomando con miras al reconocimiento de las tareas de cuidados que desarrollan las mujeres en el ámbito familiar en el Uruguay. Es así que nos referiremos a leyes como la de flexibilización jubilatoria y a las concebidas para contemplar ampliaciones del derecho de los padres al goce de licencias vinculadas con la paternidad.

La aprobación de la Ley de trabajo doméstico (Ley 18.065), su correspondiente difusión y campañas relacionadas con su cumplimiento, generaron un precedente interesante en la región y acompañaron las discusiones que propiciaron y propician organismos internacionales, centrales sindicales y organizaciones de mujeres, con objeto de poner de relieve y garantizar los derechos de una inmensa cantidad de mujeres que, día a día en los países de la región, trabajan en el ámbito de los hogares particulares en forma remunerada.

A. Contexto nacional

1. Inserción internacional del país en términos de los acuerdos y compromisos regionales e internacionales

El Uruguay tradicionalmente ha acompañado, firmado y ratificado acuerdos y tratados internacionales sin mayores restricciones. En el caso de los acuerdos y compromisos referentes a la igualdad de género ha tomado el mismo comportamiento.

a) A nivel internacional

En el caso de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, el Estado uruguayo ratificó la convención el 31 de septiembre de 1981 y aprobó su Protocolo Facultativo el 30 de mayo de 2001. Esta actitud positiva hacia la firma de los acuerdos en algunos casos no se condijo con el cumplimiento en la entrega de los

informes correspondientes. En 2007, el Uruguay presentó ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer un informe combinado que reportaba el período 2000-2006 y que refería a los informes núm. 4, 5, 6, y 7, que no habían sido entregados en la fecha correspondiente.

La elaboración de este informe combinado fue responsabilidad del Instituto Nacional de las Mujeres, mecanismo nacional para el avance de las mujeres que se volvió a fundar en 2005 con el comienzo de la primera administración de gobierno de un partido de izquierda en el país. En el marco de la Ley de presupuesto (Ley 17.930) de diciembre de 2005 es que se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el Uruguay y a su órbita se traslada el antiguo Instituto de la Familia y la Mujer (que era una dependencia del Ministerio de Educación y Cultura, sin ningún peso político-institucional ni presupuesto que le permitiera acciones significativas). A partir de esta ley, ha recibido el nombre de Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Los cometidos que establece la ley para el Instituto son los siguientes:

- i) ejercer como ente rector de las políticas de género, las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación ejecución, así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas;
- ii) garantizar el respeto de los derechos humanos de las mujeres, integrando la igualdad de oportunidades y derechos políticos, económicos, sociales y culturales;
- iii) promover una ciudadanía plena, garantizando la inclusión social, política, económica y cultural de las mujeres, así como su participación activa en el proceso de desarrollo nacional;
- iv) velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales que el país ha suscrito en materia de género y realizar y ejecutar, dentro de sus posibilidades financieras, los convenios internacionales de cooperación vinculados a dicho cumplimiento;
- v) promover el acceso de las mujeres a los recursos, las oportunidades y los servicios públicos, de manera de contribuir a erradicar la pobreza, fortaleciendo su capacidad productiva mediante el acceso al empleo, el crédito, las tierras, la tecnología y la información, y
- vi) garantizar el acceso y la plena participación de la mujer en las estructuras de poder y la adopción de decisiones.

En el marco del cuarto cometido es que el INMUJERES asume la elaboración, presentación y audiencia oral frente a los organismos regionales e internacionales en el ámbito de la igualdad de género.

También a nivel internacional, el Uruguay está activamente involucrado en el proceso de difusión y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y entregó su informe de país en 2009, con el documento Objetivos de Desarrollo del Milenio: Uruguay 2009. Informe país. En este informe, las metas 3 y 5 fueron consultadas y redactadas en conjunto con el INMUJERES. En el primer caso, la meta nacional establece “Eliminar las desigualdades de género en las oportunidades y condiciones de trabajo y en los niveles decisorios públicos y privados”. Para el seguimiento de esta meta los indicadores establecidos fueron:

- i) la relación entre la tasa de actividad femenina y la masculina;
- ii) la relación entre la tasa de desempleo femenina y la masculina;
- iii) la relación entre la remuneración media por hora de mujeres y varones según años de instrucción;
- iv) el porcentaje de bancas en el Parlamento Nacional ocupadas por mujeres, y
- v) la razón entre varones y mujeres en puestos jerárquicos públicos y privados.

Para el informe se construyeron las series de datos correspondientes a los cinco indicadores que dan cuenta de la situación de las mujeres en el país (MINDES, 2009).

En el caso de la meta 5 de los ODM, la correspondiente meta nacional 6A establece “Reducir entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes” y los indicadores escogidos son:

- i) tasa de mortalidad materna por 10.000 nacimientos vivos;
- ii) porcentaje de embarazos captados en el primer trimestre, y
- iii) porcentaje de partos asistidos por personal de salud especializado.

En el caso de la meta nacional 6B, se establece alcanzar “Cobertura y acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva en condiciones de equidad para hombres y mujeres”. Si bien el Uruguay aprobó en 2008 la Ley de defensa al derecho a la salud sexual y reproductiva, el país está comenzando a implementar avances en esta área. Esta ley preveía la despenalización del aborto, pero no se concretó ya que el Presidente de la República interpuso el veto al artículo que lo establecía.

Los indicadores establecidos en relación con la meta 5B son los siguientes:

- i) tasa de fecundidad adolescente cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años de edad;
- ii) proporción de nacimientos de madres adolescentes (entre 15 y 19 años de edad) en el total de los nacimientos;
- iii) cobertura de atención a la mujer embarazada, cantidad de controles y fecha del primer control de embarazo;
- iv) gasto público en compras de métodos anticonceptivos, e
- v) informes nacionales de la Comisión de seguimiento y auditorías sobre las muertes maternas y su entrega a los servicios de obstetricia.

Si bien esta información se logró relevar con respecto al informe y al período aproximado 2005-2009, es de destacar que el Uruguay aún no cuenta con un sistema de información que centralice y sistematice esta información en un único organismo. La información aún es dispar y se encuentra fragmentada y sin acceso fácil, si bien en los últimos años se ha avanzado mucho en la disponibilidad de informes y bases de datos a través de la web.

b) A nivel regional

En el ámbito regional, el Uruguay ratificó en enero de 1996 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer e informa periódicamente, a través de los cuestionarios establecidos por la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la situación de las mujeres respecto de la violencia.

En julio de 2007, el Uruguay participó activamente en la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, con una nutrida delegación oficial presidida por la Directora del INMUJERES, quien participó activamente en la elaboración del Consenso de Quito.

En el caso del Consenso de Brasilia, otro instrumento fundamental para la acción de gobiernos de la región, el Uruguay conformó una delegación oficial con miembros de organismos del gobierno, organizaciones de mujeres y una representante del Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional Trabajadores (PIT-CNT). Luego de la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, y en consonancia con lo establecido en la línea estratégica de

igualdad N° 11, “Democratización de la información y el conocimiento de los derechos de las mujeres”, del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, el INMUJERES publicó un material con los contenidos completos del Consenso¹.

El Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación de INMUJERES ha instaurado la práctica de publicar tanto en formato electrónico como en papel los principales artículos de acuerdos, convenciones y consensos, por considerar que su difusión es un aporte al proceso de promoción de derechos de las mujeres y acceso a la información.

2. Principales dimensiones de las desigualdades de género en el país

El Uruguay ha sido país precursor en varios aspectos del proceso de modernización, democratización y legislación relativa a los derechos de las mujeres. Las primeras leyes de igualdad se ubican a principios del siglo XX y otorgan el derecho al trabajo y algunas protecciones de avanzada para la época y la región. En la primera década de ese siglo, el Parlamento aprobó el divorcio por sola voluntad de la mujer y el debate parlamentario suscitó posiciones sorprendentes de algunos intelectuales de la época. Entre ellos, Carlos Vaz Ferreira (1963) conceptualizó el “feminismo de la compensación”, con lo que dio un gran empuje a las discusiones que querían colocar en la órbita pública el movimiento de mujeres sufragistas².

Todos estos impulsos de principios de siglo XX luego parecieron truncarse en el correr del siglo. Quedó solamente el espíritu igualitario en el país, sin ver luego las continuas desventajas a las que se enfrentaban las mujeres en la vida doméstica y social, por lo que no se tomaron las acciones necesarias para superarlas. Una de las grandes paradojas del país igualitario, la constituye la baja presencia de mujeres en el sistema político y más concretamente en el Parlamento Nacional. Conviene señalar que en el Uruguay ya en 1914 existían proyectos de ley relativos al otorgamiento de los derechos civiles y políticos y que en 1932 se aprueba el voto femenino, siendo el tercer país en la región (Ecuador y Chile) y el pionero junto con el Brasil en otorgarlo sin restricciones (González Rissotto, 2004).

¹ Véase el anexo 1 sobre “Convergencias entre los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Uruguay”.

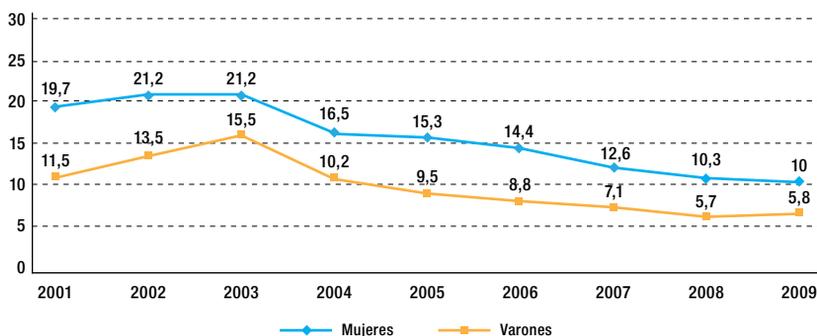
² Nació en 1872 y murió en 1958. Abogado e intelectual uruguayo, Rector de la Universidad de la República entre 1928 y 1941.

Más allá de todos estos avances, hoy el Uruguay cuenta con un 13% de mujeres en el Parlamento y tan solo 2 ministras en un total de 13 ministerios³. En la Suprema Corte de Justicia actualmente no hay ninguna mujer entre los cinco miembros del organismo. En los gobiernos departamentales por primera vez en la historia del país hay tres intendencias encabezadas por mujeres, entre ellas la capital del país. La participación de las mujeres en los movimientos de base es activa, pero se hace patente la dificultad de consolidar lugares en las cúpulas de los partidos políticos, en los gremios y en la propia central sindical.

Además del ámbito político, otro de los ámbitos críticos de desigualdad lo constituye el mercado laboral. Si bien el Uruguay presenta altas tasas de participación femenina en el mundo laboral, las tasas de desempleo femenino son sistemáticamente más altas que las masculinas. Esta brecha no se ha podido reducir a pesar de la mejora económica del país y la significativa caída del desempleo que se observa en los últimos cinco años.

En el último trimestre del año 2010 la tasa de desempleo en el Uruguay según el Instituto Nacional de Estadística se ubicaba en 6,0. Mientras que en lo que respecta a las mujeres el guarismo ascendía a 8,4, en el caso de los varones se ubicó en 4,1. Sin lugar a dudas esto implica un problema estructural que no se revierte a pesar de la mejora sustantiva en las condiciones del mercado laboral uruguayo.

Gráfico I.1
TASA DE DESEMPLEO POR SEXO, 2001 A 2009



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Uruguay, 2001-2009 [en línea] www.cepal.org/oig.

³ La Ministra de Desarrollo Social y la Ministra de Ordenamiento Territorial, Vivienda y Medio Ambiente, que fueron designadas en marzo de 2010.

Cuadro I.1
TASA DE DESEMPLEO FEMENINA, TASA DE DESEMPLEO MASCULINA
Y RELACIÓN ENTRE AMBAS, TOTAL PAÍS, 2001-2009

Año	TDF ^a	TDM ^b	Relación
2001	19,7	11,5	171,3
2002	21,2	13,5	157,0
2003	21,2	15,5	136,8
2004	16,5	10,2	161,8
2005	15,3	9,5	161,1
2006	14,4	8,8	163,6
2007	12,6	7,1	177,5
2008	10,3	5,7	180,7
2009	10,0	5,8	172,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Uruguay, 2001-2009 [en línea] www.cepal.org/oig.

^a Tasa de desempleo femenina.

^b Tasa de desempleo masculina.

Si observamos el volumen de dinero que va a parar a manos de hombres y mujeres por su trabajo remunerado, es evidente que los varones consolidan casi dos tercios del dinero declarado proveniente del empleo y las mujeres, un tercio. Este dato relacionado con las horas de trabajo remunerado de unos y otras, muestra claramente la desventaja de remuneraciones a que se enfrentan las mujeres uruguayas, ya que su promedio de horas de trabajo en comparación con el mercado no es proporcional al dinero que reciben.

Cuadro I.2
INGRESOS CORRIENTES MONETARIOS POR TRABAJO, TOTAL PAÍS, 2009
(En millones de pesos y porcentajes)

	Ingreso Total	Porcentaje
Varones	10 392	64,1
Mujeres	5 816	35,9
Total	16 207	100,0

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Sistema de información de género, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Uruguay, 2009 [en línea] www.cepal.org/oig.

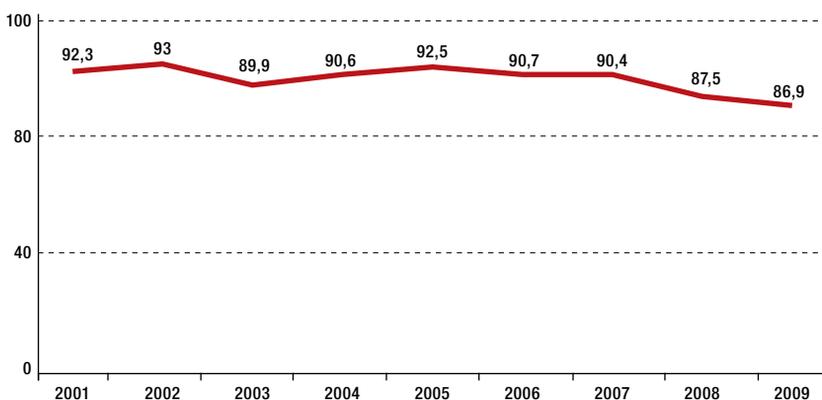
Cuadro I.3
PROMEDIO DE HORAS SEMANALES TRABAJADAS DE LA POBLACIÓN
OCUPADA SEGÚN SEXO, TOTAL PAÍS, 2009

Varones	45,8
Mujeres	37,3
Total	42,0

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Sistema de información de género, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Uruguay, 2009 [en línea] www.cepal.org/oig.

La brecha de ingresos en el Uruguay entre varones y mujeres no parece acortarse. En ambas formas de medición (masa salarial y remuneración por hora) las mujeres ganan sistemáticamente menos que los varones. Además la serie de tiempo muestra que no hay mejoras, sino por el contrario pequeños agrandamientos de la brecha entre 2001 y 2009. En el caso de la masa salarial, la diferencia en 2002 era de casi un 28%, es decir, las mujeres ganaban un 72,2% respecto de lo que ganaban los varones. En 2009, esa diferencia supera el 30% y la proporción de lo que ganan las mujeres es de un 69,4% frente a la masa salarial masculina. En el siguiente gráfico se muestra la medición de la brecha controlada por hora de trabajo, que también empeora en el período en desfavor de las mujeres. En 2009, las mujeres ganan un 87% de lo que ganan los hombres por hora de trabajo en la ocupación principal declarada.

Gráfico I.2
PROPORCIÓN DE INGRESOS DE LAS MUJERES POR HORA DE TRABAJO REMUNERADO
EN RELACIÓN CON EL INGRESO POR HORA DE LOS VARONES, TOTAL PAÍS



Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Sistema de información de género, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Uruguay, 2009 [en línea] www.cepal.org/oig.

3. Institucionalidad de género en el país

Como se mencionó anteriormente, la actual institucionalidad de género en el Uruguay se restableció a partir de la Ley de presupuesto quinquenal del gobierno que asumió el poder en marzo de 2005. Si bien al INMUJERES se le atribuyó la serie de cometidos antes especificados, y se le otorgó la rectoría en materia de políticas públicas de igualdad, su jerarquía no es ministerial y se lo colocó en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, como una dirección más de este. Esta situación de rectoría sin rango ministerial genera una tensión en el mecanismo para el adelanto de las mujeres, ya que su interlocución no es directa con el gabinete ministerial ni con el Presidente de la República.

Por otra parte, el presupuesto inicial del INMUJERES es acotado y la mayor cantidad de fondos proviene en los primeros años de la cooperación internacional. El apoyo técnico y financiero del Sistema de las Naciones Unidas y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) fue sustantivo en el inicio de las tareas del Instituto. Según la memoria anual del organismo, la ejecución presupuestaria total del año 2006 fue de 8.818.032 pesos uruguayos, lo que en ese año equivalía a unos 366.000 dólares. Esta ejecución contiene fondos estatales y fondos de la cooperación internacional. En el año 2007 hubo un aumento de la ejecución, y un 42% de los 15.087.915 pesos uruguayos ejecutados (aproximadamente 642.000 dólares) eran fondos estatales, mientras que el 58% restante aún eran fondos de cooperación (MIDES/INMUJERES, 2008).

En materia de recursos humanos, el INMUJERES se inició con 12 funcionarias presupuestadas, que provenían fundamentalmente del antiguo Instituto de la Familia y la Mujer, quienes conformaron un equipo político-técnico encabezado por la Directora del Instituto. Ya en 2007 el INMUJERES contaba con 41 funcionarias (había algunos funcionarios varones, pero la amplia mayoría eran mujeres) y en la actualidad los recursos humanos superan las 65 personas contratadas por diversas modalidades, entre las que se incluyen recursos estatales y recursos de la cooperación internacional.

La estructura organizacional del Instituto quedó definida junto a la del MIDES. En 2007 se prevé la creación de dos divisiones. Una de ellas de coordinación y planificación, cuyos cometidos son: la planificación y gestión interna del Instituto, el seguimiento de los compromisos internacionales en materia de género, la gestión y administración de proyecto y la implementación de la descentralización de las políticas de promoción de igualdad de oportunidades en el territorio nacional. Una segunda división se ocupa de las áreas programáticas como la transversalidad de las políticas públicas en los organismos del Estado, la

promoción de liderazgos políticos y sociales, las políticas de prevención y atención a la violencia basada en género y las políticas hacia las mujeres afrodescendientes.

A partir de la implementación del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, el INMUJERES comenzó el trabajo con los ministerios y empresas públicas con miras a la transversalización de la perspectiva de género en el Estado. Sin duda este proceso es uno de los más lentos y difíciles ya que implica revisar, hacer visibles y reconocer las desigualdades en el funcionamiento de la burocracia del Estado, así como generar cambios en la cultura de trabajo. Además de estos espacios a nivel del gobierno central, el mecanismo de adelanto de la mujer también articula la labor con los gobiernos departamentales y las oficinas de la mujer o secretarías de los 19 departamentos en que está dividido políticamente el país. Allí hay una amplia heterogeneidad ya que los gobiernos departamentales han dado distinta prioridad a los asuntos de género, siendo siempre la capital Montevideo la que se ha caracterizado por estar a la vanguardia.

Desde el triunfo de la izquierda en el gobierno departamental de la capital en 1990, las políticas de igualdad a nivel local cobraron relevancia. En 2005 se inició el mismo proceso en otras intendencias del interior del país como Canelones, Maldonado, Salto, entre otras. En el ámbito del Congreso de Intendentes, espacio de coordinación política de todos los jefes y (ahora) jefas departamentales, existe una comisión interdepartamental de género que pretende articular los esfuerzos encaminados a diseñar e implementar políticas hacia las mujeres.

Uno de los ámbitos de destacada importancia a efectos de este documento, en el que el INMUJERES intervino, fue el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Como se adelanta en la introducción de este documento, la discusión y el debate abierto sobre la reforma de la seguridad social en el Uruguay fueron uno de los pilares de la administración del gobierno 2005-2009. En este diálogo participaron diversos actores sociales que debatieron durante intensas jornadas las propuestas, así como las ventajas y desventajas de las medidas a tomar en relación con la reforma del sistema de protección social a nivel nacional. El INMUJERES no fue ajeno a este debate y tuvo firme presencia e incidencia en varias de las propuestas, entre las que se destaca la elaboración y aprobación de la Ley de trabajo doméstico y la Ley de flexibilización de las jubilaciones.

Según información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el objetivo del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social fue promover un amplio proceso de participación y reflexión sobre la seguridad social en el Uruguay, en el que se incluyera a todos los actores institucionales relevantes a efectos de generar insumos para futuras reformas y fortalecer la gobernabilidad democrática.

El Diálogo Nacional sobre Seguridad Social fue convocado por organismos de gobierno que integran la Comisión Sectorial de Seguridad Social —que funciona en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto— y la Universidad de la República, con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay y la AECID. El diálogo se desarrolló con la participación de todas las instituciones estatales involucradas en el tema, las organizaciones sociales y políticas, la Universidad de la República y organismos y agencias internacionales (Aguirre, 2007). Desde un enfoque global de la seguridad social, el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social abordó las dimensiones política, económico-financiera, social, demográfica y de género.

4. Principales políticas de igualdad y caracterización del primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos

El INMUJERES inició el proceso de elaboración de su Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) mediante un relevamiento de los mecanismos y políticas de igualdad existentes en el Estado uruguayo. Se elaboraron documentos de base que se sometieron a procesos de consultas técnicas y políticas con ministerios y organismos públicos. Se realizaron a su vez seminarios con expertas regionales y se convocó al diálogo a decisores de diversos ámbitos sectoriales a fin de profundizar en las medidas concretas.

Durante el año 2006, el INMUJERES estuvo abocado a una extensa consulta ciudadana a fin de elaborar el primer plan de oportunidades y derechos a nivel nacional en el Uruguay. Esta consulta consistió en asambleas departamentales realizadas en los 19 departamentos del país donde se discutían con mujeres de diversa procedencia política y social propuestas estructuradas en los cinco ejes programáticos del gobierno, a saber: i) el Uruguay democrático; ii) el Uruguay social; iii) el Uruguay integrado; iv) el Uruguay productivo, y el Uruguay innovador. Estas asambleas contaron con la presencia de más de 3.000 mujeres, algunas de ellas convocadas por primera vez a discutir sobre las medidas que el Estado debería tomar en materia de igualdad.

Luego de estas asambleas y con la colaboración de consultoras externas y el equipo técnico del Instituto, se sintetizó la información en lo que hoy se conoce en el país como Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA): Políticas públicas hacia las mujeres. El PIODNA se estructuró a través de los cinco ejes estratégicos del gobierno central y en relación con cada uno de estos ejes se formularon líneas estratégicas de igualdad (LEI) que a su vez despliegan acciones que cuentan con organismos responsables y asociados con miras a su implementación en un cronograma desde 2007 hasta 2011.

RECUADRO I.1
EL PROCESO DEL PRIMER PLAN DE IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES Y DERECHOS.
POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA LAS MUJERES, 2007 - 2011

- Constituyó un instrumento de acercamiento y apropiación por parte de la ciudadanía al Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, lo que favoreció la vinculación de la agenda de género con la vida concreta de las mujeres.
- Permitió participar activamente en la elaboración de una política pública, con miras a fomentar la ciudadanía.
- Favoreció el intercambio y la interacción entre personas de diversas procedencias e inserciones sociales, lo que contribuyó al proceso de recomposición del tejido social.
- Amplió y fortaleció los mecanismos de género del gobierno nacional y departamental en todo el territorio nacional.
- Incorporó las miradas específicas aportadas en cada uno de los 19 departamentos, lo que facilitó el carácter nacional del Plan.
- Incorporó el aporte específico de diferentes actores y realidades sociales, de modo que integró la diversidad y la territorialidad en la construcción de políticas públicas.
- Constituyó un aporte significativo al diseño de una política pública descentralizada.
- Comprometió a la ciudadanía con el seguimiento de la aplicación efectiva del Plan.
- Comprometió al gobierno a implementar una política integral de igualdad de oportunidades y derechos.

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres/Ministerio de Desarrollo Social (INMUJERES/ MIDES), *Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres 2007 – 2011*, Montevideo, 2007 [en línea] www.cepal.org/oig.

Dentro de las líneas estratégicas de igualdad que se deben resaltar, y a efectos de contextualizar el análisis que se desarrollará de este documento, se destacan las siguientes LEI:

- i) LEI 10: Distribución equitativa de las responsabilidades familiares;
- ii) LEI 25: Erradicación de las discriminaciones de género en el sistema de seguridad social;

- iii) LEI 26: Políticas activas de empleo para las mujeres;
- iv) LEI 28: Erradicación del acoso sexual;
- v) LEI 29: Segmentación horizontal y vertical en el mercado de trabajo;
- vi) LEI 30: Pasaje del empleo informal a la formalidad, y
- vii) LEI 33: Gestión organizacional y equidad de género.

Cada una de ellas cuenta con un conjunto de acciones e involucra a diversos organismos del Estado a los que se asignan responsabilidades en relación con el diseño, implementación y seguimiento de las acciones. También en este apartado es relevante destacar las leyes que el Parlamento Nacional aprobó en el período 2005-2009 y que contribuyen al análisis de las dimensiones de autonomía de las mujeres.

Las leyes de mayor relevancia en el período vinculadas con la autonomía económica de las mujeres son las siguientes:

Año 2005

- Ley 17.930 – Presupuesto Nacional Quinquenal: Creación del Instituto Nacional de las Mujeres y Licencia para padres funcionarios públicos

Año 2006

- Ley 18.065 – Trabajo doméstico

Año 2007

- Ley 18.104 – Promoción de la igualdad de derechos y oportunidades
- Ley 18.227 – Asignaciones familiares

Año 2008

- Ley 18.345 – Licencia paternal de trabajadores del sector privado
- Ley 18.395 – Flexibilización jubilatoria
- Ley 18.463 – Trabajadores públicos o privados que adoptan niños; se modifica el uso de licencias y horarios especiales

Año 2009

- Ley 18.561 – Acoso sexual. Normas para su prevención y sanción en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno

B. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, autonomías e información disponible en el Uruguay

1. Autonomía física

a) Demanda insatisfecha de planificación familiar

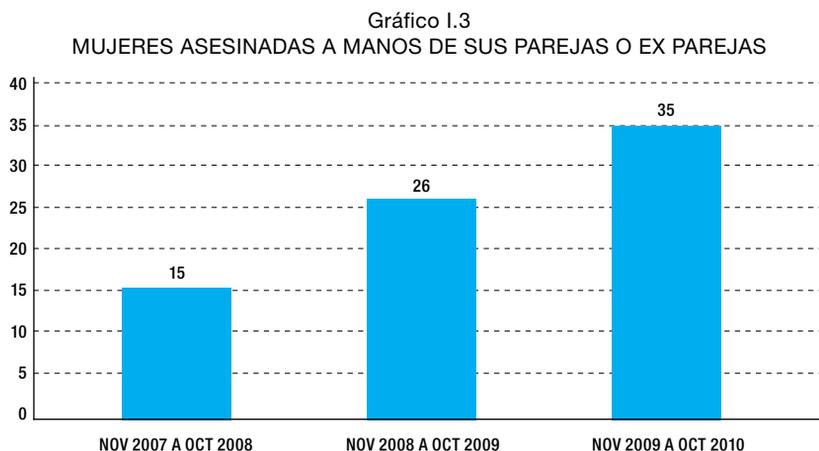
De los cuatro indicadores seleccionados por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe respecto de la dimensión de la autonomía física de las mujeres, el que presenta ausencia absoluta de información en el Uruguay es el que se refiere a la demanda insatisfecha de planificación familiar. Para el relevamiento de este dato, el Uruguay no tiene información oficial que pueda dar cuenta de la proporción de mujeres que, aunque no quieren tener más hijos, no utilizan ningún método de planificación familiar. Esto es básicamente porque el Uruguay no tiene establecida en forma sistemática una Encuesta de Demografía y Salud (DHS, por su sigla en inglés) a nivel nacional y representativa, sobre la que se pueda construir este indicador.

Si bien el Ministerio de Salud Pública ha mostrado preocupación por conocer más acerca del uso de métodos de planificación familiar, en especial mediante el Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género de este organismo, no se cuenta aún a nivel nacional con una cifra oficial sobre el déficit en la cobertura de métodos anticonceptivos para las mujeres. Existen ya algunas instancias de diálogo para avanzar en el relevamiento de esta información. En marzo de 2009 el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Nacional de Estadística reafirmaron la importancia de contar con esta información, durante la presentación de los datos del Observatorio correspondientes al Uruguay en el marco de las actividades del Sistema de Información de Género del INMUJERES, que contó con la asistencia técnica de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Hasta el momento no se ha tenido la oportunidad ni el financiamiento necesarios para la realización de un relevamiento de este tipo de información.

b) Muertes de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas

Respecto a los casos de violencia extrema hacia las mujeres, el organismo que en el Uruguay publica las cifras de asesinatos de mujeres es el Ministerio del Interior. Anualmente, en el marco de las actividades del 25 de noviembre el Ministerio realiza una conferencia de prensa y divulga los datos del período noviembre-octubre. Esta práctica la lleva

adelante el Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad⁴. Existe disponibilidad de los datos desde 2007. El número de casos registrados de mujeres muertas a manos de sus parejas o ex parejas se presenta en el siguiente gráfico.

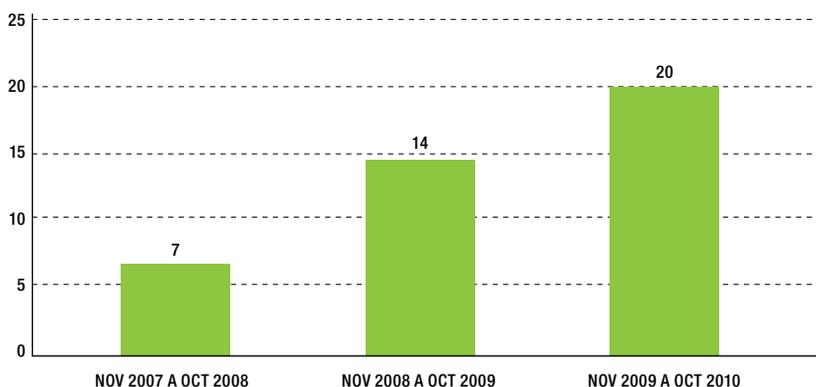


Fuente: Ministerio del Interior [en línea] www.cepal.org/oig.

El Ministerio del Interior publica conjuntamente con este indicador las tentativas de homicidios de mujeres por sus parejas o ex parejas. Al igual que en el gráfico anterior, este indicador muestra un aumento sostenido en los tres años sobre los que hay datos disponibles. Si bien se observa un aumento en los casos registrados, se puede estar frente a una situación de subregistro ya que pueden existir tentativas de homicidio que no lleguen a ser denunciadas y que nunca lleguen a conocimiento del cuerpo policial. Una vez más, el trabajo de sensibilización y la capacidad de generar confianza de parte de las mujeres en los lugares de denuncia se torna decisiva para conocer la real magnitud del problema.

⁴ Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

Gráfico I.4
TENTATIVAS DE HOMICIDIOS A MUJERES POR PARTE
DE SU PAREJA O EX PAREJA



Fuente: Ministerio del Interior [en línea] www.cepal.org/oig.

c) Maternidad adolescente

El indicador sobre maternidad de mujeres adolescentes tiene en el Uruguay buenas fuentes de información, ya que el Ministerio de Salud Pública es el organismo encargado de las estadísticas vitales. Estas son a su vez validadas y difundidas por el Instituto Nacional de Estadística. Si bien el dato sobre maternidad adolescente es confiable y se establece sobre la base del registro de nacimientos en el país, que tiene muy buena cobertura, la actualización y difusión de los datos no se realiza con la celeridad deseable.

El siguiente cuadro muestra los datos disponibles hasta el año 2004, que son los que publica en su página el Instituto Nacional de Estadística. Con respecto a los años posteriores a 2004 y solo hasta 2007, el cálculo se elaboró a partir de las bases de datos que publica el Ministerio de Salud Pública. El atraso en términos de publicación de los datos lleva generalmente un par de años. Este fenómeno es paradójico ya que las bases de datos están listas y deberían ser accesibles con mayor celeridad.

Cuadro I.4
MATERNIDAD ADOLESCENTE, 2000 A 2007

Año	Total de nacimientos, madres adolescentes	Nacimientos, madres menores de 15 años de edad	Nacimientos, madres entre 15 y 19 años de edad	Proporción de madres menores de 15 años en total de nacimientos	Proporción del total de nacimientos correspondiente a madres entre 15 y 19 años
2007 ^a	7 775	213	7 562	0,45	15,96
2006 ^a	7 968	210	7 758	0,44	16,43
2005 ^a	7 764	170	7 594	0,36	16,11
2004	7 611	184	7 427	0,37	14,84
2003	7 778	184	7 594	0,36	15,00
2002	8 424	207	8 217	0,40	15,82
2001	8 561	184	8 377	0,35	16,12
2000	8 475	207	8 268	0,39	15,67

Fuente: Ministerio de Salud Pública e Instituto Nacional de Estadística (INE), Estadísticas vitales; correspondientes a los años 2005, 2006 y 2007 [en línea] www.cepal.org/olig.

^aElaboración propia sobre la base de Ministerio de Salud, Estadísticas vitales.

Es de destacar que, por las condiciones de institucionalización del parto en el Uruguay, y la fiabilidad de los registros de nacimientos en todo el territorio nacional, se cuenta con bases de datos confiables y sumamente útiles para el cálculo de este tipo de indicadores. Actualmente, además del registro de nacimientos y en conjunto con este, el país realiza un firme esfuerzo por lograr el acceso universal al registro y documento de identidad de los niños y niñas en el momento del nacimiento. Con este fin se ha informatizado el registro de nacimientos mediante su articulación con la Dirección de Identificación Civil dependiente del Ministerio del Interior, de forma que al momento del registro del nacimiento ya se proceda a la asignación del número de la cédula de identidad del nuevo ciudadano. Este proceso se realiza a través del Certificado de Nacido Vivo (CNV).

d) Mortalidad materna

En el Uruguay, la tasa de mortalidad materna es un indicador que alcanza poca estabilidad por tener en su numerador pocos casos. Esta situación lo hace sensible frente a pequeñas variaciones en los casos de muertes de mujeres, lo que provoca la variación de su valor

sustancialmente⁵. En el caso de utilizar directamente las estadísticas vitales publicadas por el Ministerio de Salud Pública, los datos son los que se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro I.5
MORTALIDAD MATERNA, FRECUENCIA ABSOLUTA, CANTIDAD DE NACIMIENTOS
Y TASA DE MORTALIDAD, 2003 A 2007

Año	Mujeres muertas	Total Nacimientos	Tasa de mortalidad materna cada 100.000 nacidos vivos
2007	13	47 372	27,4
2006	6	47 231	12,7
2005	9	47 150	19,1
2004	9	50 052	18,0
2003	11	50 632	21,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Salud, Estadísticas vitales [en línea] www.cepal.org/oig.

Además de la publicación de las estadísticas vitales, en la órbita del Ministerio de Salud Pública funciona desde 2006 la Comisión Nacional para el monitoreo y reducción de las muertes de mujeres por causa de embarazo, parto, cesárea, puerperio y aborto. Esta Comisión está integrada por representantes del INMUJERES, de las organizaciones de la sociedad civil y de la Universidad de la República. En este ámbito, además de discutir sobre la evolución de las políticas públicas relacionadas con la prevención de la muerte materna, se realiza el análisis de casos que puedan revelar fallas en el sistema sanitario o en el acceso a la información y promoción de los derechos de las mujeres.

En 2007, esta Comisión publicó su primer informe, donde además de plasmar el trabajo de la Comisión, se presentan datos sobre muerte materna. En la información publicada en este informe, las cifras no coinciden con las de estadísticas vitales. Se destaca el año 2005, cuando la Comisión establece 11 muertes entre 47.334 nacimientos, lo que genera una tasa de 23,3 muertes cada 100.000 nacidos vivos, a diferencia del anterior cuadro que muestra una tasa de 19,1. En 2007 sucede algo similar, siendo tan solo un caso de mujeres la diferencia entre una y otra fuente, registrándose además una diferencia en el número de nacimientos por lo que, en el informe de la Comisión, la tasa de mortalidad 2007 se coloca en 29,0. Estos son ejemplos de la falta de estabilidad del indicador.

⁵ En MIDES (2009), se opta por agrupar la información de muertes maternas cada tres años, lo que genera un conjunto más homogéneo de casos.

2. Autonomía económica

En la dimensión de autonomía económica de la mujer, el Observatorio de igualdad de género selecciona dos indicadores para mostrar las desigualdades que viven las mujeres en los países de América Latina y el Caribe respecto a las posibilidades de acceso a la riqueza. Los dos indicadores son: la proporción de varones y mujeres mayores de 14 años de edad que no perciben ingresos propios y la carga global de trabajo o tiempo total de trabajo.

En el caso del Uruguay se cuenta con ambos indicadores y, gracias a los esfuerzos conjuntos de la academia, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y los organismos de las Naciones Unidas, se cuenta con una Encuesta de Uso del Tiempo realizada en 2007 a nivel nacional y su reedición en 2011⁶. Esto es parte del compromiso del país respecto de la producción de estadísticas nacionales por el INE.

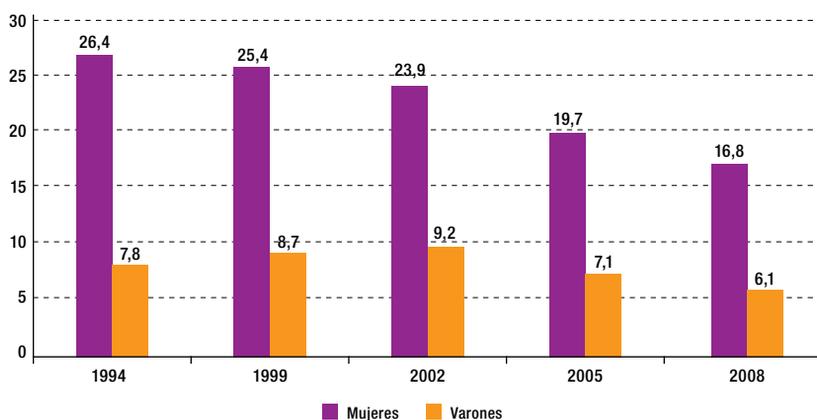
a) Población sin ingresos propios

En el Uruguay, el indicador sobre población sin ingresos propios fue elaborado y difundido por el Sistema de Información de Género del INMUJERES, luego de participar en las diversas instancias de discusión sobre los indicadores seleccionados para integrar el Observatorio, convocadas por la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Desde el Sistema de Información de Género de INMUJERES, y con el apoyo técnico de la CEPAL, se presentó en marzo de 2009 este indicador como parte de los indicadores que INMUJERES produciría en forma sistemática. El cálculo, acordado en las reuniones de expertos de la DAG/CEPAL, se realiza sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares, que se lleva a cabo de forma ininterrumpida en el país. La conceptualización de este indicador, recogida en *¿Qué Estado para qué igualdad?* (CEPAL, 2010), supone que ser perceptor de ingresos propios confiere poder de decisión sobre el destino de las ganancias, ya sea para cubrir las necesidades del hogar o para gastos personales. Sobre la base de esta conceptualización se analizan las diferencias entre hombres y mujeres en el caso del Uruguay.

En el cuadro siguiente se muestra la evolución respecto a la posesión de ingresos propios de varones y mujeres y a la disminución de la brecha en más de una década, si bien es clara la distancia entre uno y otro sexo.

⁶ La primera encuesta de uso del tiempo se realizó a partir de una iniciativa académica del Área de Género de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y contó con el apoyo financiero de la Comisión de Investigación Científica de la Universidad. Esta encuesta alcanzó a Montevideo y área metropolitana constituyéndose en antecedente fundamental para la elaboración del formulario y la metodología del módulo sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado que se adosó a la Encuesta Continua de Hogares con representación nacional en septiembre de 2007.

Gráfico I.5
 PROPORCIÓN DE PERSONAS SIN INGRESOS PROPIOS POR SEXO
 (En porcentajes)



Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

Es notoria la disminución de mujeres que no poseen ingresos propios en el Uruguay, donde se registra un descenso de diez puntos porcentuales entre 1994 y 2008. Sin embargo, aún persiste una marcada diferencia entre varones y mujeres, pues se mantiene una brecha de más de diez puntos porcentuales. Al comparar esta situación con los promedios correspondientes a América Latina que se presentan en *¿Qué Estado para qué igualdad?*, el país presenta una menor proporción de mujeres sin ingresos propios (en comparación con un 32% en América Latina en 2008) y una menor distancia entre varones y mujeres.

b) Tiempo total de trabajo

Como se mencionó anteriormente, el Uruguay cuenta con información sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado a nivel nacional a partir del relevamiento del módulo creado junto a la Encuesta Continua de Hogares en 2007 y que posibilitó los cálculos sobre el tiempo que dedican varones y mujeres a los distintos componentes del trabajo no remunerado.

La información relevada evidenció que, de la carga global de trabajo medida a lo largo del tiempo que hombres y mujeres dedican al trabajo remunerado y no remunerado, a las mujeres toca un 52,3% mientras que a los varones, un 47,7%. Del tiempo total dedicado al trabajo, las mujeres dedican el 65% al trabajo no remunerado mientras que los varones dedican el 28%.

Del informe publicado por el Instituto Nacional de Estadística se extrae que las mujeres dedican a las tareas de trabajo no remunerado (trabajo doméstico, de cuidados, al servicio de otros hogares y comunitario) un promedio semanal de 36,3 horas. Los varones dedican a estas mismas tareas 15,7 horas semanales (INE, 2008).

Uno de los principales desafíos en términos de la continuidad de este indicador es la posibilidad de que el Instituto Nacional de Estadística siga relevándolo en forma periódica y cada dos o tres años a fin de construir series de datos que den cuenta de posibles transformaciones en la división sexual del trabajo en el interior de los hogares.

Es importante destacar que, si bien en 2007 y en 2011 los fondos para la realización del Módulo han sido en parte provistos por el Sistema de las Naciones Unidas, existe desde 2006 un colectivo de técnicos que desde la academia, el INE, el INMUJERES y el propio Sistema de las Naciones Unidas, han discutido durante estos años y continúan trabajando activamente en la metodología, aplicación y análisis de la información con miras a que este relevamiento de información pueda constituirse en un dato más del Sistema Estadístico Nacional y quede integrado en la agenda de relevamientos sistemáticos del INE.

3. Autonomía en la toma de decisiones

En lo que refiere a la presencia de mujeres en los principales ámbitos de toma de decisiones, el Uruguay presenta un importante rezago respecto de la región ya que no ha consolidado la presencia de mujeres en el ámbito político de forma estable y tiene serias dificultades a la hora de tomar medidas de acción afirmativa que provoquen cambios cualitativos.

a) Proporción de mujeres en los tres ámbitos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial)

Actualmente el Uruguay cuenta con 14 legisladoras (de un total de 130), 2 ministras (en 13 ministerios) y ninguna mujer integra la Suprema Corte de Justicia (5 ministros)⁷. Estos guarismos se muestran bajos y no han tenido grandes cambios, si bien en los primeros períodos de gobierno postdictadura la presencia de mujeres en el Parlamento fue aun menor.

Por lo que se refiere al acceso a la información, el Parlamento Nacional cuenta con una nómina de integrantes actualizada y disponible a través de su sitio en Internet. Sin embargo no se elabora ni difunde desde allí el porcentaje de mujeres en el total de miembros de cada cámara; por esta razón hay que recurrir al conteo a través del nombre del

⁷ Marzo de 2011.

legislador. En el caso de poder ejecutivo y judicial no existe una fuente que sistematice la información, sino que se recurre a la elaboración de matrices de presencia de mujeres sobre la base de las designaciones o la guía de autoridades que confecciona la Oficina Nacional de Servicio Civil.

b) Proporción de mujeres en gobiernos locales

La división política del Uruguay cambió en el último período de gobierno, al crearse una nueva instancia de gobiernos locales, las alcaldías. El Uruguay está constituido por 19 departamentos (gobiernos departamentales) que cuentan con su aparato legislativo (juntas departamentales integradas por ediles). En 2009 se transitó por una reforma según la que, además de los gobiernos departamentales, se reconocen dentro de ellos alcaldías y concejos municipales, instancias que son también de elección ciudadana a partir de 2010.

El Uruguay nunca antes de 2010 había tenido una mujer al frente de un gobierno departamental. En mayo de 2010 por primera vez fueron electas tres mujeres para encabezar los ejecutivos departamentales de Montevideo (capital), Lavalleja y Artigas (departamento del norte, fronterizo con el Brasil y la Argentina, con los mayores índices de pobreza del país).

La disponibilidad de la información que se refiere a las representaciones en gobiernos locales y departamentales aún es de difícil acceso y la Corte Electoral no publica en forma sistemática datos de las elecciones donde se haga el correspondiente desglose por sexo de quienes acceden a los cargos.

c) Ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo, y nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer

Tal como consta en la base de datos del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, el Uruguay firmó y ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo. El país ha tenido por tradición acompañar las convenciones y acuerdos internacionales de las Naciones Unidas y los organismos regionales (OEA, Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros). El gran déficit del país no fue la firma de estos convenios, sino la rendición de cuentas periódica y la elaboración de informes en los tiempos establecidos por los comités de seguimiento de convenciones y acuerdos.

En el caso de la jerarquía del mecanismo para el adelanto de la mujer, como se revisó en el capítulo anterior, este mecanismo no tiene rango ministerial ni es una secretaría o dependencia asesora de la Presidencia de la República, sino que se constituye un instituto (Dirección Nacional) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, lo que acarrea las correspondientes dificultades en cuanto a la transversalización de las acciones hacia la igualdad de género.

C. Convergencia entre los compromisos nacionales, regionales e internacionales asumidos por el Estado

1. Instrumentos seleccionados para integrar la matriz de convergencia

Para el análisis de las políticas de igualdad y su consonancia con herramientas internacionales y regionales, se seleccionaron cuatro instrumentos que conforman la matriz de convergencia que se presenta como anexo de este documento. Estos cuatro instrumentos se ordenaron a la luz de las dimensiones analíticas que plantea el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, a saber, autonomía económica, autonomía física y autonomía en la toma de decisiones.

Como primer instrumento internacional se tomó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el entendimiento de que es la primera herramienta internacional con fuerza de convención de las Naciones Unidas que define conceptualmente la discriminación hacia las mujeres, plantea claramente los ámbitos de desigualdad y compromete a los países a tomar medidas para la superación de estas desigualdades. En diciembre de 1979, en pleno Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, la Asamblea General de las Naciones Unidas propone la ratificación de esta Convención, que entra en vigor en 1981, cuando se alcanzó el número suficiente de países que la ratificaron.

Sin lugar a dudas esta convención sirvió de marco para la acción y el comienzo del diseño de políticas públicas relacionadas con la igualdad, pero ante todo fue un valioso instrumento para las organizaciones feministas y de mujeres en la lucha por establecer normas a nivel nacional que garantizaran los derechos de las mujeres. Como se puede observar en la matriz, la mayoría de sus artículos guardan una estrecha relación con los instrumentos regionales y con el Plan Nacional de Igualdad, por lo que se considera fuente inspiradora para algunos temas. Tal vez hasta resulta asombrosa en una nueva lectura de esta Convención la inclusión

de temáticas y términos absolutamente de vanguardia para la época. En el caso de la violencia de género la convención es más omisa que otros instrumentos posteriores. En cambio, contiene interesantes aportes en la órbita de los derechos al trabajo y la visión que había en aquel momento sobre las dificultades de las mujeres en lo referente a la conciliación entre vida familiar y vida laboral, teniendo en cuenta que esta temática recién se ha logrado instalar en los últimos años en la agenda pública de la mayoría de los países de la región.

En la matriz también se incorporan las recomendaciones realizadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a los informes del país. Se considera muy valioso el proceso de elaboración del informe del país y la instancia de presentación y defensa de dicho informe frente al Comité, así como la devolución de su parecer tanto en lo relativo al volumen y calidad de la información como a lo sustantivo en términos de fallas y ausencia de acciones con respecto a la superación de ámbitos de discriminación aún no saldados en el Uruguay.

El segundo instrumento que integra la matriz lo constituyen, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los dos que establecen metas directamente relacionadas con el bienestar de las mujeres. El objetivo 3 establece la promoción de la autonomía de las mujeres y la igualdad entre los sexos y el objetivo 5 establece metas encaminadas a la mejora de la salud materna. Ambos se vinculan tanto con el marco normativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículos 7, 12), como con las dimensiones y los indicadores seleccionados en el Observatorio de igualdad de género. Es importante destacar que, como los países deben presentar informes sobre el avance hacia las metas de los ODM, de alguna forma este instrumento, sin estar construido específicamente para vigilar y garantizar los derechos de las mujeres, los integra y exige a los gobiernos que reporten los avances. En el caso del Uruguay, la secretaría técnica del Consejo Nacional de Políticas Sociales fue la encargada de elaborar el informe del país, para lo que se requirió el trabajo articulado entre esta secretaría y organismos de política sectorial, además de la participación del INMUJERES. Este desafío de elaborar un informe intersectorial con la participación de varios organismos es una oportunidad en lo que respecta a la integración de la perspectiva de género en el trabajo de estos organismos y a dar cuenta de la situación de las mujeres, ya no solamente desde los instrumentos específicos relacionados con las desigualdades que viven las mujeres, sino desde documentos que abordan otros temas de la vida social.

Otro instrumento a nivel regional es el Consenso de Brasilia, herramienta de suma utilidad para los países de la región y que los convoca al debate y a la elaboración de acuerdos. El Consenso de Brasilia, acordado en el marco de la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, retoma asuntos establecidos en el Consenso de Quito (décima Conferencia Regional, celebrada en Ecuador) y profundiza sobre varios de ellos, con lo que se rescata permanentemente el compromiso de los Estados partes a garantizar los derechos de las mujeres en su diversidad. En este consenso, además de establecerse acuerdos en cuanto a ocho ejes temáticos relacionados con la vida de las mujeres, se reconocen las características de colectivos de mujeres como las indígenas, afrodescendientes y migrantes, que en muchos casos viven situaciones de vulnerabilidad agravada por la interseccionalidad de las discriminaciones.

A nivel nacional, la matriz de convergencia incorpora las líneas estratégicas establecidas en el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA 2007-2011) y algunas de las leyes aprobadas en el período 2005-2010, que tienen como objetivo la superación de desigualdades de género.

Por último, cabe mencionar que el análisis matricial de todos estos elementos de corte internacional, regional y nacional revela un panorama rico para comprender la situación normativa del Uruguay en materia de equidad de género y brinda elementos que son de utilidad desde el punto de vista de la labor del mecanismo nacional para el adelanto de la mujer (INMUJERES).

2. Análisis de las dimensiones de la matriz

En este apartado se realizará la lectura de la matriz de convergencia sobre la base de las dimensiones establecidas por el Observatorio de igualdad de género, se recorrerán las autonomías allí definidas y se analizarán los principales puntos de convergencia y vacíos o ausencias entre la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Consenso de Brasilia, los ODM y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

a) Autonomía económica

En términos de garantía de los derechos relativos a la actividad laboral de las mujeres, el PIODNA integra entre sus líneas estratégicas el Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (2004) que existía previo al PIODNA y que fue elaborado por la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo. Esta Comisión funciona

en la órbita del Ministerio de Trabajo y seguridad Social (MTSS) desde fines de los años noventa y está integrada por representantes del Ministerio de Trabajo, las cámaras empresariales, la central sindical y el INMUJERES.

La labor de esta comisión y el seguimiento de medidas relacionadas con la aplicación del plan se integran a través de cinco acciones de la línea estratégica de igualdad N° 27 del PIODNA, con las que se consolida el compromiso de los organismos gubernamentales involucrados en promover y dar seguimiento a las medidas de igualdad de la mujer en las relaciones laborales. Es de destacar que la acción 27.5 del PIODNA establece que en los convenios colectivos se deberán incluir cláusulas sobre la no discriminación hacia las mujeres, cuestiones relacionadas con la licencia maternal y mecanismos de prevención y cuidado de la salud.

Otra de las líneas destacadas del PIODNA es la que refiere a la reforma y revisión del sistema de seguridad social a fin de asegurar su no discriminación y acceso igualitario en relación con las mujeres. Estas líneas están fuertemente vinculadas con lo establecido en el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, donde se realiza un pormenorizado desarrollo de las medidas que deben tomar los Estados partes a fin de evitar las discriminaciones hacia las mujeres en el ámbito laboral y garantizar el acceso a la seguridad social. Aquí la Convención hace una mención especial en el inciso segundo del artículo 11 a la situación de las trabajadoras madres y establece que, a fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de maternidad, los Estados deberán tomar una serie de medidas entre las que incluye: "Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad..." Esta medida en el caso del Uruguay está integrada a los derechos laborales reconocidos de las mujeres, lo que no quiere decir que no existan estos casos de discriminación. Actualmente se está revisando un proyecto de ley que prohíbe la realización de pruebas de embarazo en el proceso de selección de personal en las empresas.

Uno de los más altos puntos de convergencia entre la Convención, el Consenso de Brasilia y el PIODNA se encuentra en el eje de la conciliación y corresponsabilidad sobre las tareas productivas y reproductivas. Si bien en herramientas como el Consenso de Brasilia sería esperable encontrar el reflejo del debate que se ha instalado en los últimos años a nivel regional sobre la inserción de las mujeres en el mercado laboral al mismo tiempo que tienen que afrontar las tareas domésticas, es sorprendente que en 1979 quedara también explicitado en una herramienta general y de carácter internacional como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Evidentemente la terminología no es la misma y por momentos la Convención parece

reflejar cierta preocupación por la “institución familiar” y el cuidado de los niños, sin percatarse del prejuicio que implica para las mujeres ser las únicas responsables de estas tareas. Sin embargo en varios de sus incisos se rescata la importancia de contar con medidas que permitan combinar las obligaciones relacionadas con la familia, la responsabilidad del trabajo remunerado y la participación en la vida pública. Sin lugar a dudas, contar con esta concepción respecto de la corresponsabilidad en un instrumento tan importante como la Convención es de suma riqueza y establece un marco de garantías a nivel internacional para poder llegar a acuerdos como el caso del Consenso o medidas a nivel nacional que garanticen la autonomía económica de las mujeres.

Otro aspecto que aparece con énfasis en la Convención, y al que el PIONA dedica la línea estratégica de igualdad N° 31 (o sea, el desarrollo de medidas que promuevan la igualdad de oportunidades en la producción familiar, urbana y rural), es la condición de las mujeres de ámbito rural. Si bien en el caso del Uruguay la población rural no alcanza el 10% del total —y este porcentaje es aun menor entre las mujeres— el Plan Nacional de Igualdad dio especial atención a la realidad de grupos de mujeres que viven de la producción rural. Con este conjunto de medidas, además de comprometer a las entidades del Gobierno central (INMUJERES; Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP); Ministerio de Industria, Energía y Minería), también se involucra a los gobiernos departamentales como organismos públicos claves en el fomento de la producción rural-familiar en condiciones de igualdad para las mujeres.

En el caso del Consenso de Brasilia se plantea la necesidad de que los Estados partes garanticen a las mujeres el acceso a la tierra, a los recursos naturales y al crédito para la producción. Además se agrega, en forma innovadora y dando otra dimensión al fenómeno, la necesidad de la asistencia técnica a mujeres que quieran desarrollar su capacidad empresarial, de emprendedoras o cooperativistas. Este apoyo técnico parece clave a la hora de asegurar la igualdad de condiciones para las mujeres ya que mucha veces el principal problema que afecta a las mujeres no está en el acceso a las propias materias primas para la producción, sino a la posibilidad de su comercialización, de inserción en redes de distribución y en el acceso a los correspondientes trámites burocráticos en las agencias del Estado.

b) Autonomía física

En lo tocante al análisis de la autonomía física de las mujeres, las herramientas integradas a la matriz parecen ser más dispares que en los otros dos casos. Sorprendentemente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer no hay

una fuerte mención de las medidas encaminadas a prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres. Esta cuestión sí se retoma con fuerza en la Recomendación general N° 19 adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Allí las expertas conceptualizan y ejemplifican las situaciones relativas a la violencia que sufren las mujeres e instan a los países a tomar medidas concretas al respecto.

En el Uruguay, luego de la Ley de violencia doméstica del año 2002 (Ley 17.514), se crea el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (PNLCVD 2004-2010), que se integra en 2007 a las líneas estratégicas del PIODNA. Muchas de las acciones que allí se postulan, y que luego se enfatizan en el PIODNA, tienen sus raíces y sustento conceptual en otra herramienta regional de suma importancia en los países americanos que es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994). Esta Convención fue ratificada por el Uruguay en enero de 1996.

Como establece el PNLCDV en su punto 4.5, existe una gran preocupación por avanzar en un sistema de información sobre violencia doméstica que integre las fuentes de información de los diversos organismos involucrados en la temática a fin de dar seguimiento a las acciones establecidas e implementadas. El Plan postula lo siguiente en materia de producción de información:

- i) establecimiento de criterios comunes y diseño de un sistema único de registro y análisis de la información completa, coherente y comparable;
- ii) creación de un sistema de indicadores consensuados para el registro, seguimiento y evaluación, y
- iii) creación de un banco de datos intersectorial sobre violencia doméstica.

Las instituciones que integran el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica han trabajado en la mejora e informatización de sus registros. Sin embargo, aún no se cuenta con criterios comunes acerca de la forma de acopiar la información ni con un banco de datos donde confluya la información de los distintos organismos. Esto permitiría establecer con claridad las características de las mujeres que sufren violencia y el recorrido institucional al que apelan para resolver la situación.

En el terreno de la salud de las mujeres y, más específicamente, en los avances hacia el goce de los derechos de salud sexual y reproductiva, si bien se ven menciones relevantes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el Consenso de

Brasilia se profundiza en las medidas y acciones que garanticen estos derechos a todas las mujeres de los Estados partes. Esta herramienta regional proporciona insumos y genera compromisos para los países innovadores en instrumentos generales que apuntan a la superación de las desigualdades de género. Todo el capítulo sexto del Consenso está dedicado a promover la salud integral y garantizar los derechos sexuales y reproductivos. En él queda explicitado el carácter integral que debe tener la atención de la salud de las mujeres y la importancia de la no discriminación en el ámbito de la salud. Al hacer alusión a otras herramientas internacionales (Beijing y El Cairo), el Consenso sugiere revisar la legislación para impedir que se apliquen medidas punitivas contra las mujeres que se hayan sometido a abortos.

El desarrollo de las medidas propuestas en el Consenso está en absoluta sintonía con lo que establece el PIODNA en el Uruguay y se torna de suma utilidad desde el punto de vista del debate y la construcción de acuerdos a nivel político en el tema. Si bien el Uruguay aprobó en 2008 la Ley de defensa al derecho de la salud sexual y reproductiva (Ley 18.426), esta incluía un artículo donde se despenalizaba la práctica del aborto y se establecían condiciones para la interrupción de los embarazos no deseados. Esta parte de la ley fue vetada por el entonces Presidente de la República, Tabaré Vázquez. La actual ley posee fortalezas en lo que se refiere a medidas relacionadas con la atención de la salud sexual y reproductiva y propone un tipo de atención integral y multidisciplinario en consonancia con la normativa internacional y regional. Sin embargo, y a pesar de estas disposiciones, el problema del aborto en el Uruguay sigue presente. Es de destacar que en los últimos dos años las autoridades del Ministerio de Salud Pública han evaluado como exitosa la aplicación de esta ley y de otras disposiciones ministeriales, ya que en el último año no se han registrado muertes de mujeres por aborto inseguro o en condiciones de riesgo.

La línea estratégica N° 17 del PIODNA se refiere específicamente a acciones del Ministerio de Salud Pública encaminadas al “desarrollo de una política integral de salud sexual y reproductiva que asegure la cobertura universal, solidaria y en condiciones de igualdad para hombres y mujeres”⁸.

La implementación de cada una de las acciones que integran esta línea estratégica ha sido dispar. No se cuenta con información sistematizada sobre su grado de implementación o impacto. Para un cabal cumplimiento de la meta 5B de los ODM, instrumento internacional valioso en el análisis de la autonomía física de las mujeres, es imprescindible contar con la información referida anteriormente y tener un mejor conocimiento

⁸ Véase la matriz de convergencia en el anexo 1.

respecto al acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, a la canasta de métodos anticonceptivos y al tipo de atención que reciben las mujeres en todo el país. También es imprescindible, como se mencionó en el capítulo de los indicadores del Observatorio, contar con información sobre las prácticas de planificación familiar de las mujeres en el Uruguay, así como las preferencias y las carencias en cuanto al acceso a métodos.

c) Autonomía en la toma de decisiones

En el marco del PIODNA, dentro del eje Uruguay Democrático, la línea estratégica N° 2 se refiere al desarrollo de medidas relacionadas con la participación política plena de las mujeres. Si bien las acciones previstas se concentran en los cargos de alta jerarquía de la administración central del gobierno, las cuatro acciones delineadas están en concordancia directa con el punto b) del artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, “participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales”.

El Consenso de Brasilia retoma lo planteado en Quito y en el capítulo tercero establece diez disposiciones para que los Estados partes se comprometan a ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder.

En el Uruguay en 2009 se aprobó la Ley 18.567, que crea el tercer nivel de gobierno. Así en 2010 se constituyeron en el país 89 municipios, con alcaldes y concejales (445) elegidos a través del voto directo de la ciudadanía. Este nuevo espacio de poder generó la posibilidad de un nuevo ámbito de inserción de las mujeres en la política local. Como se establece en la literatura especializada, las mujeres generalmente logran insertarse en mayor medida en lugares de decisión local y de menor jerarquía o con cometidos de mayor cercanía a lo comunitario o de proximidad a la dimensión residencial.

De las 89 alcaldías creadas, 22 están encabezadas por mujeres, lo que representa el 25% de los cargos. En el caso de los concejos municipales, las concejalas son el 19% del total de concejales electos, lo que aún parece ser una proporción baja ya que se trata de un nivel de gobierno donde se espera una mayor presencia de mujeres.

En cuanto a la normativa, además de las acciones que define el PIODNA a fin de mejorar la presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, en el año 2008 se discutió ampliamente en el Parlamento Nacional una ley de cuotas que resultó aprobada en abril de 2009 (Ley 18.476) y que establece su aplicación obligatoria, únicamente en las elecciones de 2014. En esta ley, titulada Órganos electivos nacionales

y departamentales y de dirección de los partidos políticos se declara de interés general la participación equitativa de ambos sexos en la integración de dichos órganos, se establece que en las nóminas de candidatos al Parlamento, juntas departamentales y órganos de dirección de los partidos políticos, las ternas de nombres deben incluir a personas de ambos sexos.

La Ley dispone que: “En función de los resultados obtenidos en la aplicación de las normas precedentes, la legislatura que se elija conforme a las mismas evaluará su aplicación y posibles modificaciones para futuras instancias electorales”. Esta cláusula requiere, por tanto, que en la próxima legislatura se vuelva a debatir sobre la aplicación de medidas de este tipo a fin de mejorar la presencia de mujeres en los espacios de decisión. Al establecer esta temporalidad, la norma provoca una nueva discusión que probablemente estará signada por la coyuntura de negociaciones parlamentarias entre 2015 y 2019, donde habría que reeditar el desgaste político de las legisladoras a favor de esta medida, en detrimento de nuevas medidas o leyes que representen un avance en cuanto a la garantía de igualdad de las mujeres uruguayas.

D. La ley de trabajo doméstico y los impactos desde la perspectiva de género

1. Fundamentación

Dentro de las múltiples políticas y medidas que se aprobaron en los últimos cinco años en el Uruguay con miras a avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres, existen algunas acciones que se relacionan directamente con la dimensión de la autonomía económica de las mujeres, que se consideran pertinentes para un análisis detallado y para entender en mejor medida qué pasos ha dado el país en lo que respecta a mejorar la situación de las mujeres.

La legislación aprobada en el año 2006 sobre trabajo doméstico se relaciona directamente con la mejora de la situación laboral de miles de mujeres uruguayas. Inserta en el sistema de protección social a las trabajadoras que realizan trabajo doméstico remunerado en hogares particulares y que hasta este momento no tenían garantizados sus derechos laborales. Además de regular y formalizar el trabajo doméstico remunerado, esta ley aporta una dimensión de reconocimiento y cambio en la actitud de quienes contratan la mano de obra de miles de mujeres para el trabajo en sus hogares.

Al hablar de las mujeres ocupadas en el trabajo doméstico remunerado, nos referimos a un grupo de población de bajo nivel educativo, residentes de hogares frecuentemente pobres y con un acceso al empleo inestable y precario. Esto no solo lleva a analizar la situación desde las ventajas que la ley pueda haber traído en cuanto a la mejora de las condiciones laborales de esta población, sino a reflexionar sobre el efecto de reconocimiento y promoción de derechos que ha generado la implementación de la ley. En este apartado se verá que no solo la situación de formalización de las trabajadoras fue uno de los efectos más notorios de la ley, sino la consolidación del espacio sindical y la negociación colectiva como parte del proceso de formalización y empoderamiento de las mujeres trabajadoras. Estos elementos nos acercan no solamente a la mejora salarial, al acceso a la cobertura de salud y a una jubilación digna, sino al ejercicio de derechos, el empoderamiento y la constitución de este conjunto de mujeres como actor público en la agenda de los últimos años a nivel nacional.

Como se plantea en varios documentos de la División de Asuntos de Género de la CEPAL (Montaño, Chant, Godoy) la dimensión del empoderamiento de las mujeres es clave para la superación de la pobreza. En lo que respecta a la inclusión social de las mujeres, las estudiosas se concentran tanto en el acceso de las mujeres a un empleo de calidad, como en la consolidación de estas en los espacios de toma de decisiones, negociación y ejercicio de derechos civiles y políticos.

Como señala Montaño en el documento de la trigésima tercera reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia de Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe (2001), “las condiciones necesarias para que haya empoderamiento pleno incluyen:

- i) creación de espacios institucionales adecuados para que sectores excluidos participen en el quehacer político público;
- ii) formalización de derechos legales y resguardo de su conocimiento y respeto;
- iii) fomento de la organización en que las personas que integran el sector social excluido puedan, efectivamente, participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad (...);
- iv) transmisión de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo los saberes instrumentales esenciales, además de herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes, y

- v) creación de acceso y control sobre recursos y activos (materiales, financieros y de información) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y en concierto con otros actores.

Una vez construida esta base de condiciones facilitadoras del empoderamiento y de constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva, como la apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, negociativas y ejecutivas”.

Muchos de los elementos que se vierten en esta descripción se vieron reflejados en el proceso de formalización del trabajo doméstico remunerado en el Uruguay a partir de 2006. Lo interesante es que tal vez varios de ellos no fueron intencionales y que tras esta inclusión del sector de las trabajadoras domésticas no estaba prevista la serie de acciones que se desencadenaron en relación con el cumplimiento de la ley.

En el Uruguay, a partir del año 2005 comenzaron a funcionar los consejos de salarios, espacio tripartito que negocia y dirige los conflictos laborales según los sectores de actividad productiva. El 19 de agosto de 2007 se reunió el Consejo de Salarios del grupo 21 correspondiente al sector del servicio doméstico y se comenzó el proceso de negociación de las condiciones salariales y laborales de este grupo de trabajadoras⁹.

Sin lugar a dudas todas estas características de la regulación de las relaciones laborales y la inclusión en el sistema de seguridad social del Uruguay tuvieron para este grupo de mujeres un impacto que fue mucho más allá de la formalización de la actividad. Analizar con amplitud tanto la ley, como el proceso, y plasmar en algunas estadísticas disponibles su evolución, puede implicar una mejor comprensión de los avances en términos de igualdad y autonomía de las mujeres en el Uruguay.

2. Descripción y análisis de la política seleccionada: La ley de trabajo doméstico

Al observar las acciones llevadas adelante en los últimos cinco años por el gobierno uruguayo en materia de garantía de los derechos de las mujeres en el mercado laboral, surgen dos medidas que se destacan y relacionan con la reforma de la seguridad social en el país. Por un lado, en el marco de las normas de flexibilización de las condiciones de acceso a la jubilación, a partir de 2008 se establece que las mujeres que inicien su trámite jubilatorio podrán contabilizar un año de trabajo por hijo nacido

⁹ En noviembre de 2008, en otra sesión del Consejo, se define el 19 de agosto de cada año como feriado no laborable para las trabajadoras domésticas en conmemoración de la primera reunión del Consejo.

vivo o adoptado, hasta un máximo de cinco (Ley 18.395 de octubre de 2008). Esta norma se inspira en un enfoque de acción positiva en el que se tienen en cuenta las mayores dificultades de las mujeres para mantener su trayectoria laboral debido a sus responsabilidades familiares. Las mujeres pueden acogerse a este beneficio cuando precisen demostrar mayor cantidad de años de trabajo y así mejorar el monto de su jubilación (Aguirre y Scuro, 2010).

Otra norma que generó cambios en el mercado de empleo y en el vínculo de las mujeres con la seguridad social es la Ley de trabajo doméstico que, como se planteó anteriormente, fue aprobada en 2006. Según un estudio realizado en 2010 (Valiente, 2010), el peso estadístico del trabajo doméstico remunerado en la región hace necesario prestar especial atención al sector de actividad que emplea al 16,6% de la mano de obra femenina (no agrícola) en la región. Según informes de la OIT (Valenzuela y Abramo, 2001), "...una parte importante del aumento, tanto de la tasa de participación como de la tasa de ocupación de las mujeres más pobres, se relaciona al hecho de que los segmentos que más se expandieron durante la década [de 1990] fueron justamente, el servicio doméstico, el trabajo por cuenta propia y la microempresa". Según estimaciones basadas en la Encuesta Continua de Hogares (del INE) y el Banco de Previsión Social, hay en el Uruguay aproximadamente 110.000 mujeres empleadas en el servicio doméstico. Esto representa el 17,6% de las más de 620.000 mujeres ocupadas en el país.

Desde la perspectiva de derechos, este grupo de mujeres insertadas en el trabajo doméstico remunerado ha sido históricamente un sector de pocas garantías de sus derechos laborales y con serios problemas en lo que respecta a la agremiación y organización colectiva. Las características del trabajo doméstico remunerado en hogares privados tornan sumamente difícil la interacción y la posibilidad de encuentro de las mujeres ocupadas en el sector por no compartir un ámbito físico en la producción. Hay otras profesiones en que esta característica también está presente —las llamadas profesiones liberales. Sin embargo, la conciencia en términos de estatus ocupacional y la consolidación histórica de ciertos intereses corporativos, como en el caso de abogados, psicólogos, médicos, u otras profesiones que puedan desempeñarse en el ámbito de un estudio privado, han promovido la creación de asociaciones, gremios o colegios, en muchos de estos casos con gran poder de negociación en la esfera pública, aunque el ejercicio directo de la profesión no implicara un espacio físico común. En el caso de las trabajadoras domésticas, en el Uruguay, nunca un ámbito de negociación había exigido la presencia corporativa del colectivo de trabajadoras y los conflictos laborales

se dirimían estrictamente en la esfera privada. El acuerdo laboral se establecía con alguna persona el hogar —generalmente otra mujer— y no existía instancia alguna en que el Estado interviniera.

El proceso del Diálogo Nacional de Seguridad Social y la necesidad de normativizar la actividad laboral desempeñada en los hogares privados, suscitó el surgimiento del colectivo de las trabajadoras domésticas como actor social para la negociación.

En el artículo primero de la Ley de trabajo doméstico, se establece la definición de lo que la ley entenderá por este concepto. A partir de esto se deja explicitado por primera vez en la legislación qué se entiende por trabajo doméstico y se define qué lo integrará y qué no. Dice la ley: “Trabajo doméstico es el que presta, en relación de dependencia, una persona a otra u otras, o a una o más familias, con el objeto de consagrarles su cuidado y su trabajo en el hogar, en tareas vinculadas a este, sin que dichas tareas puedan representar para el empleador una ganancia económica directa”.

Una de las características distintivas de la actividad del servicio doméstico es que, como se dijo anteriormente, presenta severas dificultades en la constitución del sujeto colectivo de “trabajadoras domésticas”. Pero, al mismo tiempo, se presenta la ausencia de la contraparte empleadora, tampoco constituida en actor social. Esto generó un gran vacío al tener que dirimir la integración de un consejo de salarios, que por definición sería tripartito (la parte empleada, la parte empleadora y el Estado).

En la definición de la “parte empleadora” se llegó al acuerdo de que fuera la Liga de Amas de Casa la parte que hiciera de corporación empleadora e integrara los consejos de salarios del sector de servicio doméstico. La Liga de Amas de Casa es una organización de mujeres que, entre otras reivindicaciones, exige al sistema de seguridad social la jubilación para las mujeres que no hayan tenido inserción en el mercado laboral y que demuestren exclusivamente el trabajo al servicio de sus hogares.

En julio de 2008, se convocó el primer Consejo de Salarios del “Grupo 21 - Servicios Domésticos” y se comenzó el trabajo de negociación entre la Liga y el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas. Los dos periódicos de mayor tiraje nacional titularon: “Histórico: formarán mesa con domésticas. La Liga de Amas de Casa irá a la ronda salarial como patrón” (*El País*, 8 de julio de 2008) y “La tercera y última ronda de salarios de la administración T. Vázquez estará habilitada para comenzar hoy (...) En esta oportunidad se incorporarán cuatro nuevos grupos: Empleadas domésticas (grupo 21) (...)” (*La República*, 1 de julio de 2008).

En el decreto del poder ejecutivo de diciembre de 2008 se ratifican los acuerdos a los que arribaron las partes (empleadoras y trabajadoras). Además de una serie de mejoras salariales, se destacan varios artículos que van más allá de lo salarial y comienzan a definir la función, derechos y obligaciones en el vínculo laboral de las trabajadoras domésticas. Este decreto parece mucho más abarcador en términos simbólicos que una mera negociación salarial.

De los 22 puntos acordados en las reuniones que derivaron en el primer Convenio colectivo del servicio doméstico, varios se refieren a los aumentos salariales, gratificaciones extraordinarias y regulaciones sobre el despido. No obstante, parece oportuno destacar aquellos que, si bien no se refieren estrictamente a lo salarial, establecen las condiciones de trabajo y comienzan a perfilar normativamente el trabajo doméstico remunerado y formal.

El punto octavo del convenio colectivo establece: “Esfuerzos conjuntos en procura de la formalización y legalidad: Las partes acuerdan trabajar en conjunto a fin de sensibilizar a todo el país en la formalización del contrato de trabajo doméstico, instrumentando políticas de difusión del presente acuerdo y de las otras normas aplicables, procurando erradicar la informalidad e ilegalidad”.

En el décimo punto sobre condiciones de trabajo se establece: “Ambas partes integrantes de la relación laboral deberán brindar un ambiente de trabajo en condiciones dignas, libre de acoso moral y sexual, respetando el derecho a la intimidad, protegiendo su integridad psicofísica en condiciones higiénicas adecuadas”.

El Convenio también recoge la normativa internacional y, en su punto decimosexto, plantea el respeto a la igualdad de oportunidades y alude a la normativa internacional que el país ratificó. “Las partes de común acuerdo reafirman el respeto por el principio de igualdad de oportunidades, de trato y equidad en el trabajo, sin distinción o exclusión por motivos de sexo, raza, color, orientación sexual, credo, etc., de acuerdo con las disposiciones vigentes (Convenios Internacionales del Trabajo N° 100, 103, 111 y 156, Ley N° 16.045, y Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR)”.

Como se mencionó anteriormente, en el vigésimo punto del Convenio se establece el 19 de agosto como feriado pagado y no laborable. Esto se constituyó en una importante señal que también ocupó titulares de prensa y generó visibilidad respecto al trabajo doméstico cuando se conmemoró la fecha en agosto de 2009 y de 2010, con notas de prensa, comunicados del Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas y manifestaciones de la Central Nacional de Trabajadores (PIT-CNT).

En diciembre de 2010, y como correspondiera a la primera ronda de consejos de salarios del actual período de gobierno, se firmó un nuevo convenio colectivo, que apuntó básicamente a establecer los ajustes salariales y sus cálculos para cada una de las franjas salariales sin detenerse en mayor medida en las condiciones de trabajo y definiciones de otra índole. Del convenio firmado en 2010, se destaca el artículo décimo que establece la definición de trabajo nocturno: “Por concepto de compensación de trabajo nocturno se fija un 15% sobre el salario base, entendiéndose por trabajo nocturno el desarrollado entre las 22.00 y las 06.00 horas”. El otro artículo del convenio que aporta un nuevo elemento y genera nuevos espacios para el debate sobre las condiciones del trabajo doméstico, es el decimosegundo, que se refiere a la creación de una comisión tripartita de salud laboral para las trabajadoras domésticas.

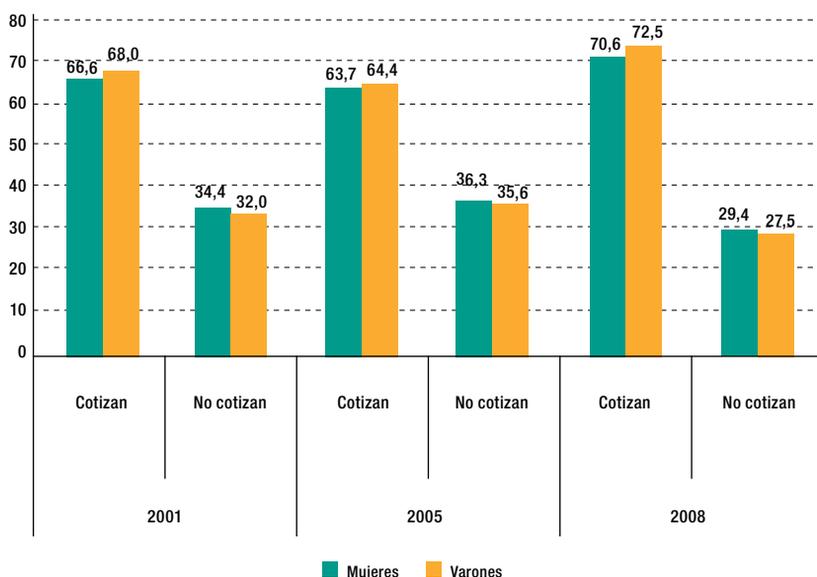
En términos de impacto, este segundo convenio se centró más que el primero en las definiciones salariales y en la distinción de franjas de remuneración, y estableció los mayores porcentajes de aumento para las franjas de trabajadoras con menores salarios. Pero en términos de difusión, las reiteradas intervenciones del Ministro de Trabajo en la prensa luego de firmado el convenio, dieron a este un relieve político que atrajo la atención de la prensa sobre el tema. Desde la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República se difundía lo siguiente: “El ministro de Trabajo y Seguridad Social, Eduardo Brenta, informó las principales características del convenio salarial alcanzado en el sector doméstico. Brenta calificó al convenio de ‘histórico’, ya que es el segundo convenio colectivo logrado en este sector, lo cual significa una consolidación del proceso de negociación entre las partes. (...) el ministro destacó el proceso de formalización operado en el sector doméstico, que ha llevado a que más de la mitad de los trabajadores accedan al sistema de protección social que establece la legislación uruguaya. ‘La idea es que este proceso se pueda incrementar a partir de las acciones de difusión y a partir de la tarea inspectiva que viene desarrollando la Inspección General del Trabajo’, enfatizó”. (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 17 de diciembre de 2010).

3. Información disponible sobre la temática

Las dos principales fuentes para generar indicadores sobre la situación en el mercado laboral y la cobertura de seguridad social de las trabajadoras domésticas son la Encuesta Continua de Hogares y los registros administrativos del Banco de Previsión Social.

En el primer caso la información surge de la muestra que se utiliza en la Encuesta Continua de Hogares (del INE) y, por lo tanto, no siempre se presta a un desglose que permita realizar el cálculo de diversos indicadores. La primera diferencia entre mujeres y varones ocupados respecto a seguridad social en todos los sectores, no solo servicio doméstico, es la persistencia de una mayor proporción de varones que cotizan a la seguridad social.

Gráfico I.6
 PROPORCIÓN DE PERSONAS OCUPADAS ENTRE 20 Y 59 AÑOS DE EDAD
 SEGÚN CONDICIÓN EN LA SEGURIDAD SOCIAL, POR SEXO
 (En porcentajes)



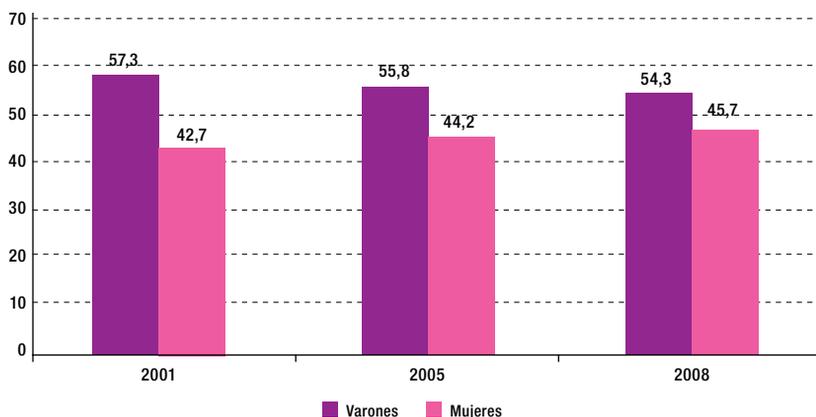
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Rosario Aguirre y Lucía Scuro, "Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos", *serie Mujer y desarrollo*, N° 100, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.17 e Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Uruguay, 2001-2005-2008 [en línea] www.cepal.org/oig.

De la observación del gráfico se desprende que, si bien existe una disminución en la proporción de personas que no cotizan a la seguridad social, la distancia entre varones y mujeres aún no ha logrado modificarse. Se mantiene una diferencia entre unos y otras de dos puntos porcentuales en 2008.

Dentro de la población ocupada que declara cotizar a la seguridad social, también se encuentran diferencias importantes entre varones y mujeres. En el siguiente gráfico se puede observar que entre 2001 y 2008

la brecha entre hombres y mujeres ha tendido a cerrarse, aunque los varones todavía son más de la mitad de los que declaran aportar. Si en 2001 la brecha alcanza casi 15 puntos porcentuales, en 2008 se observa que llega a casi 9 puntos.

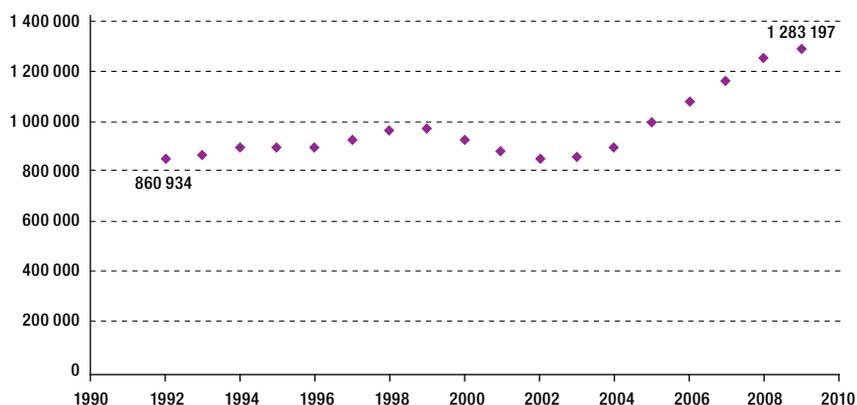
Gráfico I.7
PROPORCIÓN DE VARONES Y MUJERES DENTRO DE LA POBLACIÓN
OCUPADA COTIZANTE A LA SEGURIDAD SOCIAL
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Rosario Aguirre y Lucía Scuro, "Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos", *serie Mujer y desarrollo*, N° 100, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.17 e Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Uruguay, 2001-2005-2008 [en línea] www.cepal.org/oig.

Desde el Banco de Previsión Social, si bien los datos son más precisos ya que no hablamos de una muestra como en el caso de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), sino de registros administrativos que contemplan el total de la población vinculada con el organismo, las posibilidades de procesamiento de la información son menores ya que no hay acceso a las bases de datos. Otro gran problema para el análisis de género es que la información sobre los cotizantes no se publica desagregada por sexo, con lo cual se cuenta solamente con la información agregada como se ve en el siguiente gráfico.

Gráfico I.8
TOTAL DE COTIZANTES - BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Previsión Social (BPS), Boletín estadístico, 2010 [en línea] www.cepal.org/oig.

En cuanto a información específica sobre la condición de las trabajadoras domésticas, los datos también pueden recogerse de la Encuesta Continua de Hogares. Según los datos publicados en Aguirre, Rosario y Scuro (2010), las trabajadoras domésticas que no cotizaban a la seguridad social se distribuían de la siguiente manera.

Cuadro I.6
PROPORCIÓN DE TRABAJADORAS DOMÉSTICAS
QUE NO COTIZAN A LA SEGURIDAD SOCIAL
(En porcentajes)

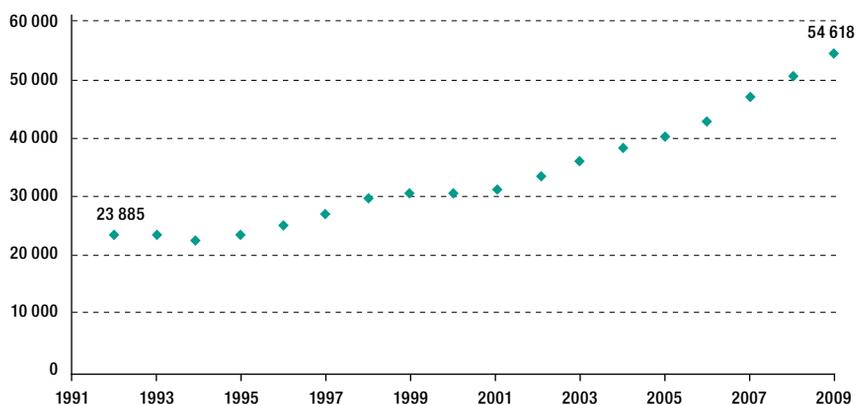
2001	2005	2008
66,9	70,1	57,7

Fuente: Rosario Aguirre y Lucía Scuro, "Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos", *serie Mujer y desarrollo*, N° 100, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.17 [en línea] www.cepal.org/oig.

Es evidente la disminución de las mujeres que no cotizan en los últimos años, lo que se asocia directamente con lo que se ha señalado respecto a la aprobación de la ley y el posicionamiento del tema en la agenda pública.

Por otro lado, y como segunda fuente de información, los registros del Banco de Previsión Social publicados en 2010, muestran la siguiente evolución de las trabajadoras domésticas inscritas en la seguridad social.

Gráfico I.9
 TRABAJADORAS DOMÉSTICAS INSCRITAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL,
 BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Previsión Social (BPS), Boletín estadístico 2010[en línea] www.cepal.org/oig.

Según el Boletín Estadístico del Banco de Previsión Social, a partir del año 2006 la variación anual de inscritas supera el 6%. Llega entre 2006 y 2007 a casi el 10%, entre 2007 y 2008, al 8% y, de 2008 a 2009, se sitúa en el 7%.

Como se mencionó a lo largo de este apartado, la legislación sobre trabajo doméstico y la creación de los consejos de salarios con respecto a este sector ha implicado un fuerte avance normativo para las mujeres que se desempeñan en el trabajo doméstico remunerado. Además de la existencia de una ley que defina las características del trabajo, lo regule y establezca sus condiciones, la existencia de instancias de negociación colectiva y la permanente presencia del sindicato de trabajadoras, contribuye a la construcción del colectivo como actor social y lo coloca en la agenda pública y en la prensa cuando se aproximan las rondas y ajustes de salarios.

Existen significativos esfuerzos del Banco de Previsión Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en sistematizar y ofrecer información a la prensa y opinión pública sobre los avances en materia de formalización de las mujeres del sector del servicio doméstico. Sin embargo, desde el punto de vista de los datos y la información disponible, aún se registran vacíos y dificultades en cuanto a un mejor conocimiento de las características de las mujeres que trabajan en el sector, su situación respecto a la cobertura de salud, capacitación y condiciones familiares, así como las características específicas de trabajo en términos de horas, modalidades, relacionamiento con las personas y familias que las emplean, entre otras dimensiones.

Sin lugar a dudas los avances en este nuevo campo de información serán imprescindibles para el mejoramiento de las acciones y políticas públicas dirigidas a revalorizar el trabajo doméstico y a dar condiciones de trabajo digno a quienes lo ejercen en forma remunerada.

E. Conclusiones

A modo de cierre, se retomarán en este apartado algunas cuestiones de la política seleccionada y descrita en el capítulo anterior, pero a la luz de las dimensiones de análisis de políticas que se plantean en el documento de la reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010).

En primer lugar, la Ley de trabajo doméstico no contó en sus antecedentes con una participación activa del grupo de trabajadoras domésticas en lo que se refiere a incidencia política. En respuesta a la pregunta que se propone en la matriz sobre buenas prácticas (CEPAL, 2010, pág. 84), no se podría sostener que las mujeres protagonistas de la Ley participaron en el proceso de elaboración de la política. Lo que sí se puede establecer es que existió diálogo entre los organismos que poseen competencia en la regulación del trabajo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Banco de Previsión Social) y el organismo rector de las políticas de género, el INMUJERES. Esto habilitó un rico proceso de diagnóstico y análisis de las reformas de la seguridad social que tuvieron lugar entre 2005 y 2008. Esto permitió, en términos de la dimensión de análisis de contexto y diagnóstico del problema, contar con información y hacer notar aspectos propios de la perspectiva de género que probablemente sin este diálogo hubieran quedado excluidos en los momentos de diseño y elaboración de la política.

Respecto a la protección de grupos especiales, tal vez no sea estrictamente ese el concepto que se aplica al caso de esta política, pero sí existe una preocupación fuerte por la condición de informalidad de muchas mujeres en el sector de los servicios, al entenderse que es el que emplea al 49% de las mujeres ocupadas en el Uruguay. Dentro de este sector de actividad, el servicio doméstico representa una importante cantidad de mujeres en acuerdos laborales no formales. Existe entonces en el espíritu de la ley la doble preocupación de atacar la informalidad y mejorar las condiciones laborales de las mujeres. Desde esta doble preocupación es que se puede llegar a establecer que la ley protege a un grupo especial de personas. En la exposición de motivos que eleva el poder ejecutivo al Parlamento Nacional con el proyecto de ley de trabajo doméstico se establece: “El trabajo doméstico ha tenido históricamente

una protección inferior al resto de las ocupaciones, incorporándose a los beneficios laborales y de la seguridad social en forma tardía e insuficiente". Por otra parte el mismo documento reconoce: "La división del trabajo en función del sexo, con las consecuentes diferencias en el acceso al mercado de trabajo, las condiciones laborales y su protección social, impactan en un claro perjuicio para el sexo femenino" (MTSS, 2006)¹⁰.

Una vez que se planteó la voluntad política de legislar sobre el trabajo doméstico remunerado y explicitar las condiciones que este debería cumplir, existió en el sistema político consenso para la aprobación de la norma. El documento remitido al Parlamento en marzo de 2006, expresa claramente este consenso: "Es por ello que en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se formó desde la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, una Subcomisión integrada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de las Mujeres-MIDES, PIT-CNT y las Cámaras Empresariales para abordar la problemática del trabajo doméstico luego que este fuera considerado como uno de los compromisos asumidos al 8 de marzo de 2005. Los trabajos de la Subcomisión contaron con el asesoramiento de técnicos de la Organización Internacional del Trabajo, del Banco de Previsión Social y del Ministerio de Salud Pública. Es de destacar que el Grupo de Trabajo tuvo como punto de partida, los diferentes proyectos de ley que oportunamente se presentaron en el Poder Legislativo, promoviendo la regulación de la actividad" (MTSS, 2006).

La argumentación que acompañó el proyecto de ley que llegó desde el poder ejecutivo al Parlamento Nacional parece haberse basado en evidencia ya que a través de los procesamientos de la Encuesta Continua de Hogares se puede tener un claro panorama de la situación ocupacional de las mujeres y, más específicamente, hacer cálculos y estimaciones acerca de la cantidad de mujeres que trabajan en el sector. Además, este instrumento estadístico permite conocer el número de mujeres que, si bien trabajan en el sector, no cuentan con cobertura de seguridad social, elemento central en la confección de esta política ya que es a este grupo de mujeres y sus empleadores (hogares particulares) a quienes se pretende captar. "De acuerdo a estudios realizados, la labor del servicio doméstico se desarrolla mayoritariamente por mujeres —aproximadamente 90.000 trabajadoras, lo que representa el 99% de quienes trabajan en hogares particulares" (MTSS, 2006).

¹⁰ Véase el documento completo con la exposición de motivos del poder ejecutivo y el proyecto de ley remitido [en línea] <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/camara/D2006040608-00.pdf>.

Con el proceso de aplicación de la Ley de trabajo doméstico, y el retorno en 2005 a la negociación colectiva a través de los consejos de salarios, los mecanismos de solución de conflictos y responsabilidad se colocan en el marco de las rondas de consejos de salarios que tocan al sector. Este proceso en el caso del sector del servicio doméstico, implicó una innovación ya que los hogares particulares no son “empleadores” en términos de corporación ni tienen un mecanismo de agremiación que permita constituirlos como tales. La Liga de Amas de Casa jugó un papel fundamental al aceptar ser la contraparte empleadora y sentarse a la mesa a negociar las condiciones de trabajo de las trabajadoras domésticas, con lo que se habilitó el proceso en un espacio tripartito.

Otro elemento de suma importancia en el proceso de implementación de esta política lo constituyó la difusión de la ley y las características de la normativa destinada a hacer que los hogares que contrataran trabajadoras domésticas pudieran cumplir con los requisitos establecidos. El Banco de Previsión Social, organismo encargado de recibir las afiliaciones a la seguridad social, realizó una intensa campaña al aprobarse la ley, la que trajo consigo un fuerte aumento en el número de mujeres empleadas en el servicio doméstico con cobertura de seguridad social. La implementación de la inspección en los hogares para corroborar la existencia de servicio doméstico y la constancia de afiliación de la trabajadora no fue sencilla ya que, en lo que respecta al control en hogares particulares, la inspección debe hacerse con una autorización judicial. La política de control del cumplimiento de la ley no se basó en la inspección con voluntad de ingresar en los hogares, sino en una fuerte sensibilización y acceso a la información. Se produjeron folletos, carteles y campañas en radio y televisión, lo que se combinó con visitas de funcionarios del Banco de Previsión Social a zonas residenciales para entregar material de difusión y promoción de derechos.

La vigilancia, control y seguimiento en esta política ha tenido diversas aristas ya que por un lado existe el seguimiento y la presencia pública del Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas en cada instancia de negociación colectiva en torno a los consejos de salarios del sector. Por otra parte se ha observado que, al entender el Gobierno que esta es una política exitosa y que año tras año aumenta la cobertura de las trabajadoras, ha salido sistemáticamente a rendir cuentas, brindar información y producir informes al respecto¹¹.

¹¹ En el marco de las actividades de “Marzo, mes de las mujeres”, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco de Previsión Social, en instancias distintas, convocaron a conferencias públicas y a una rueda de prensa para divulgar los últimos datos respecto a las afiliaciones y al seguimiento de la implementación de la ley. En la bibliografía se referencian ambos informes.

F. Propuesta

Desde la dimensión de la autonomía económica de las mujeres, sin lugar a duda el indicador sobre tiempo total de trabajo aparece como innovador y útil a la hora del análisis de las dificultades de las mujeres a la hora de ingresar y mantenerse en el mercado de empleo. La discusión técnica que se llevó a cabo en varias oportunidades al respecto y que fue facilitada por la División de Asuntos de Género de la CEPAL contribuyó a la consolidación del indicador, tanto a nivel del Observatorio de igualdad de género como en las agendas de los institutos de estadística de la región y entre los mecanismos para el adelanto de la mujer.

Ahora bien, sin perder la dimensión de análisis central sobre la tensión entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado en el caso de las mujeres, parece importante incluir entre los principales indicadores de la autonomía económica de las mujeres alguno que dé cuenta de los lugares principales de inserción laboral y de la cobertura de la seguridad social.

Por otra parte el tema del trabajo doméstico parece haberse instalado en la región, lo que se manifiesta en nuevas normativas en varios países, el interés de la OIT con sus conferencias y la movilización desde organizaciones de mujeres y centrales sindicales, lo que amerita tener a disposición información sistemática y confiable relativa a la presencia de mujeres en el sector, sus características, el tipo de cobertura social con que cuentan y la existencia o no de legislación específica en los países de la región.

Bibliografía

- Abramo, Laís y María Elena Valenzuela (2001), “América Latina: brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres en los noventa”, *Documento de trabajo*, N° 143, OIT, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Aguirre, Rosario (2007), “Aportes del trabajo no remunerado de las mujeres al bienestar social. Avances en los conocimientos y desafíos para el diseño del sistema de protección social uruguayo”, documento presentado en la mesa de trabajo “El aporte de trabajo no remunerado de las mujeres a la economía y la seguridad social”, Diálogo Nacional de Seguridad Social, Montevideo octubre.
- Aguirre, Rosario y Lucía Scuro (2010) “Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 100, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.17.BPS (Banco de Previsión Social)
- (2011a), “Acciones con perspectiva de género en la seguridad social: período 2005 – 2010” [en línea] <http://www.bps.gub.uy/documentos/Indicadores%20sobre%20la%20Mujer%20en%20Seguridad%20Social.pdf>.
- ___ (2011b), “Enfoque de género en la seguridad social”, 25 de marzo [en línea] <http://www.bps.gub.uy/documentos/Enfoque%20de%20G%C3%A9nero%20en%20la%20Seguridad%20Social.pdf>.
- ___ (2010), “Boletín estadístico” [en línea] www.bps.gub.uy.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), “Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.34.
- ___ (2010b), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450(CRM.11/3)), Santiago de Chile, junio.
- González Rissotto, Rodolfo (2004), *Mujeres y política en el Uruguay*, Montevideo, Ediciones de la Plaza.
- IMPO (Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales) (2008), *Convenios colectivos. Grupo 21 – Servicios domésticos. Decreto*, N° 670/008, 21 de diciembre.
- ___ (2010), *Convenios Colectivos. Grupo 21 – Servicios Domésticos. Aviso*, N° 37689/010, 31 de diciembre.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2008), “Informe módulo sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado” [en línea] www.ine.gub.uy.
- INMUJERES/MIDES (Instituto Nacional de las Mujeres/Ministerio de Desarrollo Social) (2010a), *Publicación del Consenso de Brasilia. XI Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe*, Montevideo.
- ___ (2010b), “Desigualdades en los ingresos: ¿Qué es de la autonomía económica de las mujeres?”, *Cuadernos del sistema de información de género - Uruguay*, N° 2, Montevideo.
- ___ (2008), *Memoria anual, año 2007*, Montevideo.
- ___ (2007), *Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres 2007 – 2011*, Montevideo.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Addendum al informe país Uruguay 2009*, Montevideo, Consejo Nacional de Políticas Sociales.

- ___ (2009), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Uruguay 2009*. Informe país, Montevideo, Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) (2006), “Exposición de motivos” [en línea] http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/proyectos/2006/03/T%20285_29%2003%2006_00001.PDF.
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)/Dirección Nacional de Empleo (2011), *Trabajo doméstico e impacto de las políticas públicas en Uruguay* [en línea] http://www.mtss.gub.uy/images/stories/noticias/Informe_Trabajo_Domsitico.pdf.
- Montaño, Sonia (2001), “Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia para la lucha contra la pobreza”, documento presentado en la trigésima tercera reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Puerto España, 9 al 11 de octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2010), *Informe IV (1). Trabajo decente para los trabajadores domésticos. Cuarto punto del orden del día*, Ginebra.
- Secretaría Especial de Políticas para la Mujer de Brasil (2010), “Autonomía econômica, empoderamento e inserção das mulheres no mercado de trabalho”, *Revista do observatório Brasil da igualdade de gênero*, edición especial, Brasília.
- Valiente, Hugo (2010), *Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los estados del MERCOSUR. Edición revisada y ampliada*, Montevideo, Articulación Feminista Marcosur/Oxfam.
- Vaz Ferreira, Carlos (1963), *Sobre feminismo. Homenaje de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay*, tomo IX, Montevideo, Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.

Capítulo II

Análisis de la implementación de políticas públicas y la relación con los indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe: El caso de Chile

*Carolina Carrera F.
Mariela Infante E.*

Introducción

En la primera parte de este capítulo se describe el contexto nacional en lo que se refiere a la inserción de Chile con respecto de los acuerdos y compromisos regionales e internacionales asumidos por el Estado. Posteriormente, se hace un panorama de las principales dimensiones de las desigualdades de género en el país a partir de cada una de las autonomías, para luego presentar los avances o retrocesos de la institucionalidad de género y, más concretamente, cómo se han desarrollado los planes de igualdad de oportunidades de 1990 a 2010. En el caso de Chile, este análisis se centrará en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIO) 2000-2010, pues a un año de cambio de gobierno aún no se conoce el nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades que debería regir durante los siguientes diez años.

Se revisa la situación de las autonomías en el país a partir de los indicadores planteados por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Seguidamente, se analiza cómo se han asumido las recomendaciones internacionales en cada una de estas autonomías, lo que permite contar con un panorama completo respecto de los derechos humanos de las mujeres en términos de los logros alcanzados y también de los retrocesos o ausencias que no permiten hablar de una sociedad de igualdad de oportunidades desde la perspectiva de género.

Posteriormente, el trabajo se centra en revisar los avances en autonomía económica a partir de una política de Estado que, en el caso de Chile, corresponde a la reforma previsional que entró en vigencia el 1 de julio de 2008 a partir de la Ley N° 20.255.

Por último, a partir de este análisis específico y del panorama general se plantean conclusiones generales y propuestas que posibiliten la incorporación de los estándares internacionales en las políticas y programas que implementa el Estado de Chile, y que garanticen el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

A. Contexto nacional

1. Inserción internacional del país en términos de los acuerdos y compromisos regionales e internacionales

En términos generales, Chile se presenta en la comunidad internacional como un país comprometido con el respeto y protección de los derechos humanos, en tanto ha suscrito y ratificado la mayor parte de los tratados regionales e internacionales.

En el ámbito de las Naciones Unidas, Chile ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1972) y su Protocolo Facultativo (2008); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1972); la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1966); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes (1988) y su Protocolo Facultativo (2008), y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (2009).

A nivel regional, el país ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1990); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1988), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1996).

Sin embargo, existen importantes instrumentos internacionales cuya ratificación continúa pendiente. Este es el caso de la Convención Americana sobre Desaparición Forzada de Personas; el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), y la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.

Una de las principales deudas del Estado de Chile en materia de derechos humanos es la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que, si bien fue ratificada en el año 1989, no goza del mismo estatus que otros instrumentos internacionales. Esto se debe a que el Protocolo que la complementa, y que otorga facultades al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para conocer de denuncias individuales e investigar violaciones de los derechos consagrados en la Convención, no ha sido aprobado por el Parlamento. Las razones de esta dilación se encuentran en la férrea oposición que han expresado sectores conservadores hacia este instrumento, que podría constituirse en una posible vía para flexibilizar la actual legislación que prohíbe totalmente el aborto, una de las más restrictivas de la región pues no contempla causales que lo permitan aunque peligre la vida de la madre.

Chile también ha ratificado tres de los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que promueven la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el trabajo. Estos son el Convenio N° 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, el Convenio N° 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor y el Convenio N° 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares. Continúa pendiente la ratificación del Convenio N° 183 sobre la protección de la maternidad.

Del mismo modo, el Estado de Chile ha asistido a las diferentes conferencias regionales sobre la mujer de América Latina y el Caribe, donde ha presentado informes de país, incluido el último encuentro, realizado en Brasilia en el año 2010.

Como se observa, Chile se ha adherido a los principales tratados de derechos humanos; sin embargo, su adecuada protección requiere una institucionalidad que los garantice. Por este motivo, resulta preocupante la inexistencia de un defensor ciudadano u *ombudsman* que tutele los derechos y garantías asegurados por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes en el país.

En este mismo sentido, un elemento que debilita la incorporación de las recomendaciones y observaciones que han realizado los diferentes órganos de seguimiento de los tratados de derechos humanos es la inexistencia de mecanismos de implementación que den carácter operativo a dichas recomendaciones mediante las coordinaciones gubernamentales y las acciones de exigibilidad jurídica necesarias¹.

2. Principales dimensiones de las desigualdades de género en el país

La plena vigencia de los derechos humanos se constituye como un desafío permanente en la región. Específicamente, en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres, persisten múltiples formas de discriminación. Si se utilizan como dimensiones de análisis las áreas de autonomía física, autonomía en la toma de decisiones y autonomía económica, las desigualdades de género que subsisten son evidentes.

En el caso de Chile, el ámbito de la autonomía física es sin duda uno de los más problemáticos. A diferencia de otros países de la región, en Chile los derechos sexuales y reproductivos no están reconocidos a nivel constitucional ni legal, siendo la salud sexual y reproductiva uno de los ámbitos de mayor vulnerabilidad de las mujeres chilenas.

Uno de los aspectos más críticos en la materia es la absoluta prohibición y penalización del aborto que rige desde 1989, cuando la normativa que permitía el aborto terapéutico fue derogada. Esta grave situación, que ha sido objeto de quejas presentadas al Estado por diversos órganos de derechos humanos, afecta la salud e integridad física de las mujeres, particularmente las de menos recursos económicos. Las condiciones de clandestinidad e inseguridad con que se practica el aborto lo sitúan como la principal causa de mortalidad materna en el país. Si bien no existen estadísticas oficiales sobre su prevalencia, datos del año 2000 indican que el 26,5% de las muertes maternas tuvieron como causa las complicaciones derivadas de abortos riesgosos².

Otro elemento que vulnera la autonomía física de las mujeres son las altas tasas de embarazo adolescente, que están relacionadas con la inexistencia de programas o planes de educación sexual de carácter permanente en los establecimientos educacionales públicos.

En lo que se refiere a la violencia contra las mujeres, aun cuando no existe información estadística unificada que dé cuenta de la magnitud

¹ En este aspecto preocupa la carencia de mecanismos jurisdiccionales que protejan a las mujeres afectadas por la discriminación.

² Cálculos basados en la información sobre causas detalladas de muertes (INE, 2000).

del problema, las cifras que maneja la sociedad civil sobre la base de informaciones de prensa indican que cada semana una mujer muere a manos de su pareja o ex pareja. A pesar de los avances legislativos en la materia, las respuestas judiciales en lo que respecta a proteger a las mujeres y sancionar a los responsables continúan siendo insuficientes.

Sobre la autonomía en la toma de decisiones, si bien el hecho de contar con una Presidenta y un gabinete paritario hasta el año 2010 constituyó un hito histórico que aumentó considerablemente el número de mujeres en cargos de poder, esta sigue siendo un área problemática en términos de equidad de género.

Chile es uno de los pocos países de la región que carece de un mecanismo de acción afirmativa que promueva y garantice la integración de mujeres en cargos de decisión pública. La falta de una política que problematice el escaso número de mujeres en espacios de poder se ha traducido en un estancamiento de participación femenina en cargos de elección popular durante los últimos años. Así, en el Parlamento la proporción de mujeres es del 10% en la Cámara Alta y del 14% en la Cámara Baja, índices inferiores al 20% del promedio regional³. A nivel de poder local se reproduce este déficit, pues solo un 12% de las alcaldías son encabezadas por mujeres. Como es de esperar, esta situación tiene su correlato en las dirigencias de los partidos políticos, donde el número de mujeres en las mesas directivas es también reducido, pues promedian tan solo un 13%.

En el poder ejecutivo, el avance que significó la designación de un gabinete paritario durante los primeros años del gobierno de Bachelet, si bien sentó un precedente significativo, no logró instalarse como una política sostenida en el tiempo. Así, el gobierno de Sebastián Piñera cuenta con un 28% de mujeres tanto en cargos ministeriales como en las subsecretarías.

Respecto a autonomía económica, Chile tiene una de las menores tasas de la región en lo relativo a participación femenina en el mercado laboral. Mientras en el país un 41% de las mujeres trabaja remuneradamente, el promedio regional es del 52%. La igualdad de oportunidades en el acceso al empleo está limitada debido a la inexistencia de una red estatal de cuidado infantil de carácter universal y gratuito. La insuficiente oferta estatal, que no logra satisfacer completamente las necesidades de las mujeres pertenecientes a los quintiles más bajos de la población, y que por el mismo motivo excluye de facto a las mujeres de clase media, es uno de los principales factores que restringen el acceso femenino al mercado laboral.

³ Si bien el período legislativo en curso comenzó con un 14% de senadoras, el traslado de Evelyn Matthei al Ministerio del Trabajo y Previsión Social redujo el número de mujeres en el Senado.

Respecto a las mujeres que trabajan remuneradamente, son discriminadas pues, a pesar de que su nivel educacional es comparativamente mayor al de los varones, presentan mayores tasas de desempleo, en especial las mujeres jóvenes. Del mismo modo, la brecha salarial entre hombres y mujeres constituye uno de los principales aspectos de discriminación laboral en tanto el salario de las mujeres puede llegar a ser hasta un 38% inferior al que reciben los varones del mismo nivel educacional (MIDEPLAN, 2007). A esto se suma un mercado laboral muy segmentado en sentido vertical y horizontal, donde las mujeres no solo se concentran en los niveles jerárquicos inferiores, sino en los sectores productivos y ocupaciones menos valorados social y económicamente.

En el ámbito de la autonomía económica es donde el país conserva una de las pocas discriminaciones de jure que menoscaba en forma explícita los derechos de las mujeres dentro del matrimonio. Concretamente, el código civil establece que, en la sociedad conyugal, régimen patrimonial supletorio que se aplica como regla general salvo que las partes expliciten su preferencia por otra modalidad, el marido es el jefe y administra los bienes conyugales propios y los de la mujer. Si bien la ley contempla otros regímenes, la inmensa mayoría de los matrimonios efectuados en el país se realizan bajo la modalidad de sociedad conyugal, que coloca a las mujeres en situación de inferioridad y limita su capacidad de administrar, en igualdad de condiciones que el hombre, los bienes propios o comunes en el matrimonio.

3. Institucionalidad de género

En cumplimiento tanto de compromisos internacionales, particularmente los derivados de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, como de las demandas del movimiento de mujeres y feminista, en 1991 se crea el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Este organismo gubernamental tiene como función promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en Chile y cuenta con direcciones regionales en todo el país.

Según la ley que establece su creación, el SERNAM tiene como misión institucional "colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país"⁴.

Los objetivos estratégicos de este servicio son: i) incorporar el enfoque de género en las políticas y programas del sector públicos,

⁴ Ley 19.023 art. 2, 1991.

por medio de la coordinación intersectorial, la asesoría técnica y la capacitación a funcionarios públicos; ii) promover la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la elaboración e impulso de proyectos de ley u otros cambios regulatorios; iii) disminuir las principales discriminaciones que afectan a las mujeres, mediante el diseño, implementación, validación y transferencia de modelos programáticos integrales; iv) promover una cultura de igualdad, a través de la implementación de campañas de comunicación tendientes a dar visibilidad a temáticas de género prioritarias y propiciar imágenes positivas de las mujeres en los medios de comunicación; v) promover la posición del Gobierno de Chile, por medio de la difusión de la agenda internacional de género y la implementación y seguimiento de los acuerdos de cooperación horizontal, bilateral y multilateral, y vi) contribuir a la definición de políticas públicas orientadas a la equidad de género, mediante la generación y difusión de conocimientos sobre la discriminación que afecta a las mujeres y las brechas de género.

Además del diseño e implementación de dos planes nacionales de igualdad de oportunidades, el SERNAM ha promovido la adopción de diversas leyes orientadas a lograr la igualdad de derechos entre varones y mujeres. Entre los principales avances legislativos de los últimos 20 años cabe destacar:

- i) la primera normativa sobre violencia intrafamiliar (Ley N° 19.325)
- ii) la ley de filiación que estableció que todas las niñas y niños nacidos en Chile tienen la condición de legítimos y son iguales ante la ley (Ley N° 19.585);
- iii) la ley que establece el derecho de las estudiantes embarazadas o madres de lactantes de permanecer en los establecimientos educacionales (Ley N° 19.688);
- iv) la ley que obliga a instalar salas cunas en el trabajo cuando existen 20 trabajadoras o más (Ley N° 19.824);
- v) la ley de matrimonio civil que permite el divorcio (Ley N° 19.947);
- vi) la ley que crea los tribunales de familia (Ley N° 19.968);
- vii) la ley que sanciona el acoso sexual en el trabajo (Ley N° 20.005);
- viii) la Ley de violencia intrafamiliar, que perfecciona la anterior y crea el delito de maltrato habitual (Ley N° 20.066);
- ix) la ley que resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones entre varones y mujeres (Ley N° 20.348), y
- x) la ley que reconoce legalmente el femicidio (Ley N° 20.480).

Además de lo anterior, otro hito relevante fue la creación en el año 2000 del Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades, instancia transversal de alto nivel político que situó la equidad de género como asunto de Estado y que se orientó a supervisar e implementar el Plan de Igualdad e incorporar políticas de género en los ministerios, servicios y empresas del Estado (Valdés y otros, 2006).

Otro avance significativo, donde el SERNAM tuvo un rol esencial, fue la incorporación del Sistema de Equidad de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión del Estado (PMG) en el año 2002. Este hecho significó un importante impulso para la transversalización del enfoque de género pues el programa de modernización de la gestión pública incluyó en cada una de sus etapas una evaluación permanente de los bienes y servicios que otorga el Estado en lo que se refiere a los efectos diferenciados que generan en hombres y mujeres.

Posteriormente, el gobierno de Michelle Bachelet diseñó la Agenda de Género 2006-2010, que explicitaba los compromisos políticos y técnicos del gobierno y sus ministerios con miras a alcanzar la equidad de género. La agenda contenía las metas y compromisos del Gobierno con la equidad de género, tanto a nivel sectorial como a través de la coordinación de iniciativas intersectoriales. Su importancia radicó en que se detallaron claramente las acciones específicas y los organismos responsables de ejecutarlas. Los énfasis de la agenda fueron: i) eliminar o reducir la discriminación en contra de las mujeres en todos los espacios en que esta se produzca; ii) eliminar o reducir las brechas que existen entre mujeres y hombres, pero también las que existen entre mujeres, entre el campo y la ciudad, mujeres indígenas, mujeres de sectores populares y de otros sectores sociales, entre mujeres jóvenes y mayores, y otros; iii) ampliar los derechos y responsabilidades de las mujeres en el ámbito público y de los varones en el privado, en forma que contribuya a hacer más igualitarias las relaciones entre los géneros, y iv) contribuir al empoderamiento de las mujeres como sujetos sociales y en tanto protagonistas del desarrollo de las familias, la comunidad y la sociedad toda.

4. Caracterización del Plan de Igualdad de Oportunidades

Dentro de los hitos más relevantes de la gestión del SERNAM está la formulación de dos planes nacionales de igualdad. El primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres 1994-1999 constituyó un paso fundamental en tanto entregó los primeros lineamientos políticos y estratégicos relacionados con la transversalización del enfoque de género en el sector público. El primer PIO buscaba facilitar el diseño de políticas públicas a favor de las mujeres y orientar a la administración

del Estado en la incorporación de dichas propuestas. Esto contribuyó a dar una mayor visibilidad pública y política a la equidad de género, con lo que se promovieron importantes reformas legislativas.

La actualización y mejoramiento de este instrumento dio lugar a un nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010, que tuvo como principal propósito institucionalizar la perspectiva de género en el Estado por medio de un enfoque integral donde la equidad de género constituía un criterio fundamental en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Un aspecto destacable dentro del plan fue que las regiones del país tenían la posibilidad de definir prioridades y acciones acordes a su realidad social, política y productiva, lo cual permitió el desarrollo de planes regionales que respondían de mejor forma a sus necesidades específicas.

Los seis temas sobre los que se articuló el plan fueron: i) una cultura de igualdad; ii) promover los derechos de las mujeres y garantizar su pleno ejercicio; iii) participación en las estructuras de poder y decisiones; iv) autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza; v) bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida, y vi) enfoque de género en las políticas públicas (SERNAM, 2001).

En el área de autonomía económica, eje principal del presente estudio, los objetivos fueron: i) dar a conocer la situación de las mujeres en el ámbito de la economía y del mercado de trabajo; ii) eliminar los obstáculos que impiden el acceso de las mujeres a los recursos económicos en igualdad de condiciones con los hombres; iii) garantizar en la legislación y estimular prácticas que aseguren el ejercicio de los derechos de las mujeres en el empleo; iv) mejorar el acceso al mercado de trabajo y estimular el desarrollo laboral de las mujeres; v) mejorar la representación de las mujeres en las organizaciones sindicales y gremiales y en los distintos ámbitos de toma de decisiones económicas; vi) estimular la capacidad de las mujeres respecto del emprendimiento económico, y vii) disminuir los niveles de pobreza de las mujeres.

Como comentario general, cabe señalar que el diagnóstico y diseño del PIO fue adecuado y de gran calidad técnica, y se establecieron con claridad las áreas prioritarias, lineamientos de acción e indicadores de impacto y de resultado. Sin embargo, el Plan omitió toda referencia a las obligaciones que le correspondían al Estado en lo que respecta a garantizar la salud sexual y reproductiva de las mujeres, especialmente en lo referido al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos y la revisión de la legislación punitiva en materia de aborto.

5. Consideraciones sobre la permanencia y continuidad de los mecanismos de igualdad de género

El país no ha estado exento de la tendencia mundial y regional de reducir el financiamiento y limitar las atribuciones de los organismos de igualdad.

A partir de 2010, el cambio en la coalición gobernante ha significado un punto de inflexión para el SERNAM y su rol como organismo promotor de la igualdad de género. Esto se debe que la nueva administración no ha confirmado la continuidad de las políticas llevadas a cabo en los gobiernos anteriores. Se estima que el 30% de los funcionarios fueron despedidos del servicio en el primer año de gobierno. Con respecto al presupuesto, el programa que incentivaba la participación social y el liderazgo de las mujeres quedó sin financiamiento a la vez que áreas críticas como la prevención de la violencia y atención a víctimas no recibieron mayores recursos⁵. Tampoco existe certeza respecto al futuro de instancias relevantes como el Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades o el PMG de género.

Especialmente preocupante resulta la falta de un nuevo plan de igualdad que otorgue continuidad a los esfuerzos realizados en los anteriores planes. A pesar de que el gobierno anterior a través del SERNAM elaboró un tercer plan de igualdad 2010-2020, este no fue asumido por la actual administración, que en marzo cumplirá un año en el poder pero aún no ha presentado un Plan alternativo, por lo que se desconoce la continuidad del PIO.

Por otra parte, las organizaciones de mujeres y feministas han expresado su rechazo a un proyecto de ley que se encuentra ante el Congreso y que afectaría la institucionalidad y misión del SERNAM. Concretamente, este proyecto prevé la creación de un nuevo Ministerio de Desarrollo Social que absorbería al SERNAM, el cual pasaría a depender de una Subsecretaría de Servicios Sociales. Este cambio significaría un retroceso en la transversalización del enfoque de género en los servicios públicos, pues se desconoce si la Directora del SERNAM conservaría su rango de ministra, estatus que le ha dado al servicio mayor influencia política. Además, en el proyecto se sugiere crear una instancia interministerial encargada de definir los objetivos de la política pública donde no se incluye a la Directora del SERNAM. Así, un organismo que

⁵ Véase Observatorio de Género y Equidad [en línea] <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl>.

ha contado con personalidad jurídica y patrimonio propio perdería el poder político que le ha permitido jugar un rol esencial en los avances en equidad de género de los últimos años⁶.

B. Indicadores de igualdad por área temática⁷

El Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe surge como una herramienta que, entre otros objetivos, se orienta a monitorear las políticas públicas de género y la aplicación de los acuerdos internacionales en los países de la región.

El cumplimiento de metas y objetivos específicos en torno a la equidad de género se analiza sobre la base de una serie de indicadores que permiten realizar un seguimiento de la evolución de los temas más relevantes en equidad de género. Estos indicadores, al sistematizar la evidencia empírica disponible a partir de datos oficiales de los gobiernos, “ofrecen una visión sintética y comparativa de los avances y obstáculos que han experimentado los países para el logro de una mayor igualdad de género, con el fin de orientar las políticas públicas destinadas a este efecto” (CEPAL, 2010).

El eje articulador de los indicadores desarrollados por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe es el grado de autonomía alcanzado por las mujeres en diversos ámbitos. El concepto de autonomía utilizado corresponde a la definición adoptada en el informe “Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe”, donde la autonomía se entiende como “el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En ese sentido, existe una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente” (Naciones Unidas, 2005).

La autonomía, como condición de posibilidad para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, se hace operativa por medio de tres aspectos interdependientes que constituyen los pilares para lograr una mayor igualdad de género en la región: autonomía física, control sobre el

⁶ Véase Observatorio de Género y Equidad [en línea] <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl>.

⁷ Este capítulo se ha realizado sobre la base de la información disponible en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.eclac.cl/oig>. La información fue consultada el 25 de febrero de 2010.

propio cuerpo; autonomía económica, generación de ingresos y recursos propios, y autonomía en la toma de decisiones, relacionada con la plena participación (CEPAL, 2010).

Como se observa, la autonomía es un concepto integral cuyas dimensiones están interrelacionadas y se retroalimentan mutuamente, pues “el logro de una mayor autonomía supone liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado, lo que incluye ejercer los derechos reproductivos, poner fin a la violencia de género y adoptar todas las medidas necesarias para que participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones” (CEPAL, 2010).

De este modo, la autonomía se refiere a las capacidades y condiciones concretas que requieren las mujeres para decidir libremente sobre todos los aspectos que afectan a sus vidas. En cada una de las dimensiones que la constituyen existen “desigualdades y prácticas discriminatorias ante las que los Estados deben responder aplicando políticas públicas consistentes para alcanzar la autonomía física, económica y política de las mujeres” (CEPAL, 2010).

Dado que los indicadores elaborados son compatibles con el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEPAL, 2010), resulta pertinente revisarlos y hacer una breve referencia a ellos pues permiten establecer los progresos y rezagos de los compromisos de equidad de género adquiridos por los países de la región.

1. Autonomía física

Esta dimensión reúne indicadores básicos que se relacionan, por una parte, con el derecho a vivir una vida libre de violencia y, por otra, con elementos básicos relativos al goce y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.

En el primer indicador disponible en el 016, sobre la muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, según datos de 2009, en Chile 52 mujeres de 15 o más años de edad murieron durante ese año asesinadas por sus parejas o ex parejas. Esta cifra equivale a una tasa de 0,31 muertes de mujeres cada 100.000 habitantes. En términos comparativos Chile comparte similares tasas con Costa Rica y el Salvador, siendo España el país con la menor tasa de mujeres asesinadas.

Cabe destacar que distintas organizaciones de la sociedad civil han cuestionado la exactitud de este dato pues, en rigor, no existe un registro único en el sistema de justicia que dé cuenta de la magnitud del problema. En este sentido, todavía se requiere que Chile desarrolle un indicador fiable en esta materia.

El indicador sobre maternidad en adolescentes corresponde al año 2002 y muestra que el 12,3% de las adolescentes de 15 a 19 años de edad son madres, mientras que en 1992 la proporción era del 11,8%. Este aumento demuestra que no han existido intervenciones efectivas que aborden esta problemática. Además, este indicador, que ya cuenta con nueve años de antigüedad, requiere actualización.

Respecto a la demanda insatisfecha de planificación familiar, el indicador expresa la cantidad de mujeres casadas o en unión que desean limitar o espaciar sus familias y no están usando método anticonceptivo alguno, con respecto al total de mujeres casadas o en unión. En el caso de Chile la información no está disponible, lo que constituye un grave vacío pues no es posible dimensionar correctamente el acceso que existe en el país a los métodos de planificación familiar.

En mortalidad materna, los datos correspondientes a los años 2005 y 2008 señalan que la muerte de mujeres por causas relacionadas con el embarazo mismo o su atención se ha mantenido en una tasa de 26 por cada 100.000 nacidos vivos. Comparativamente, Chile presenta una de las menores tasas de mortalidad materna después de Puerto Rico, sin embargo, este indicador corresponde a la situación de tres años atrás y requiere actualización.

2. Autonomía en la toma de decisiones

Esta dimensión se relaciona con la participación de mujeres en los diferentes espacios de poder que conforman la estructura del Estado y los cargos de representación a nivel local.

En el poder ejecutivo, el indicador utilizado corresponde al número de mujeres que ocupan carteras ministeriales. Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), la proporción de mujeres en los ministerios fue del 23,7%. En el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) había un gabinete paritario y las ministras representaban el 46,7%. En el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), un 27,3% de los ministerios están dirigidos por mujeres. En términos comparativos Costa Rica, el Ecuador, Nicaragua y el Perú superan a Chile en este indicador y tienen mejores tasas de inclusión de mujeres en los altos cargos del poder ejecutivo.

Respecto a la participación de mujeres en el poder legislativo, durante el período legislativo 1998-2002 las parlamentarias representaban el 10,8% del total. Para el período 2002-2006 esta proporción subió levemente hasta situarse en un 12,5%. Posteriormente, en el período 2006-2010, alcanzó un 15% y, en el período legislativo actual (2010-2014), el porcentaje de mujeres en el Congreso se ha reducido, correspondiendo solo al 14,2% del total. Comparativamente, estos datos muestran que el país está rezagado en esta materia pues la proporción de parlamentarias está lejos del 22% regional.

En lo que respecta al poder judicial, la proporción de mujeres que actualmente integran la Corte Suprema es del 25%. El avance en este aspecto ha sido significativo pues, hasta el año 2005, las mujeres representaban solo el 5% (había solo una mujer en la Corte Suprema). Si bien la participación de mujeres en las altas cortes está lejos de ser paritaria, el país está por encima del 19% de promedio regional.

En el ámbito de poder local, desde 2001 el número de alcaldesas se mantiene en un 12,5%. Si bien las tasas que exhibe Chile son bastante reducidas, en el resto de los países de la región este también es un ámbito con limitados avances, pues el promedio regional es tan solo del 7,9%.

En el caso de las concejales, su proporción ha aumentado sostenidamente desde el año 2000 cuando las mujeres representaban el 14,1% de quienes ocupaban en estos cargos. A partir de 2001 esa proporción aumentó al 17,3%; en el período iniciado en 2005 subió al 21,1% y, desde 2009, se encuentra en el 23,2%.

Con respecto a la firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, como se mencionó, este instrumento fue firmado por Chile el 10 de diciembre de 1999 y fue ratificado en la Cámara de Diputados en 2001. Aunque desde entonces espera ser aprobado en el Senado, no se ha presentado a debate legislativo debido a la falta de consenso político. Comparativamente, Cuba, Honduras, Nicaragua y Puerto Rico son los cuatro países restantes que mantienen esta deuda.

En relación con el nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer, como se señaló en el capítulo anterior, el SERNAM es un servicio dependiente del Ministerio de Planificación, su directora tiene rango ministerial y el organismo posee un presupuesto autónomo.

3. Autonomía económica

Esta dimensión se compone de dos indicadores: la población sin ingresos propios por sexo y el tiempo total de trabajo, incluido el trabajo doméstico no remunerado.

Los datos disponibles en cuanto al primer indicador muestran que, durante el año 2008, el promedio de mujeres en la región que no percibía ingresos se situaba en un 31,6%. En el caso de Chile, la proporción de mujeres mayores de 15 años que no recibe ingresos ni estudia es mayor al promedio regional, pues corresponde al 35%. Cabe destacar que este indicador muestra importantes diferencias según la zona de residencia. Así, la proporción de mujeres sin ingresos propios en zonas urbanas es del 34,6%, mientras que en zonas rurales puede llegar hasta un 38,3%.

Respecto al segundo indicador, este expresa claramente que las mujeres dedican más tiempo al trabajo que los varones. En cuanto al tiempo total de trabajo, las mujeres dedican 10,4 horas diarias y los varones, 8,8 horas. Dado que las horas dedicadas al trabajo remunerado son relativamente similares (los varones dedicarían 8 horas a estas labores y las mujeres, 7,5 horas), es evidente que la brecha se explica por el trabajo doméstico no remunerado: mientras que los varones dedicarían menos de una hora al día a estas labores (0,8), las mujeres casi triplican este tiempo (2,9 horas).

Respecto a la fiabilidad y representatividad de este último dato, cabe mencionar que corresponde a una encuesta de uso del tiempo realizada solo en la región metropolitana. Por este motivo se requiere sistematizar este indicador y realizar encuestas nacionales que den cuenta periódicamente de esta información y que permitan observar las diferencias entre regiones y zonas urbanas y rurales.

C. Convergencia entre los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado

1. Dimensiones de análisis

Con el propósito de evaluar cómo el Estado de Chile incorpora los estándares internacionales de derechos humanos y equidad de género, se revisará de qué manera el Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010 y la agenda legislativa del período se han adecuados a las disposiciones de tres importantes instrumentos: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y las recomendaciones que hiciera el Comité a Chile en el año 2006; los Objetivos de Desarrollo

del Milenio en lo relativo a promover la equidad de género y reducir la mortalidad materna y el Consenso de Brasilia aprobado en la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

El Plan de Igualdad constituye el eje central del análisis, pues cumple un rol esencial en el proceso de incorporación de la perspectiva de género en todo el accionar del Estado y en el impulso de medidas que aborden las estructuras que discriminan a las mujeres. Además, la agenda legislativa a través de los proyectos de ley aprobados durante el período permite observar de qué manera las disposiciones del PIO se han hecho efectivas y han transformado el marco normativo del país.

La importancia de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres es indiscutible. La Convención, conocida como la carta magna de los derechos de las mujeres, ha logrado situar la discriminación contra la mujer como un problema público que la comunidad internacional debe enfrentar con el propósito de garantizar la universalidad de los derechos humanos. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer es, por su carácter vinculante, un instrumento clave para movilizar la voluntad política de los Estados y promover que las mujeres gocen de derechos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, cultural y civil. Además, los informes periódicos presentados por los Estados al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, así como las recomendaciones y observaciones que resultan de este proceso, han devenido en un producto estratégico esencial desde el punto de vista del avance de los derechos de las mujeres, pues destacan las situaciones críticas sobre las que deben intervenir los Estados. Por este motivo, en el presente informe se incorporan las observaciones que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer realizara a Chile en 2006, cuando el país presentó su último informe.

Por su parte, el Consenso de Brasilia es de gran relevancia pues contiene los principales desafíos que enfrentan los países de la región en términos de equidad de género. Los acuerdos generados en la última conferencia regional, realizada en el año 2010, responden a un análisis contextualizado de las problemáticas específicas de las mujeres de la región. Además, la participación de representantes gubernamentales legitima internamente esta instancia y la convierte en una importante guía en relación con los mecanismos para el adelanto de las mujeres.

Por otra parte, los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen un plan de acción mundial que consolida los principales compromisos contenidos en las cumbres y conferencias de las Naciones Unidas durante la década de 1990. Su incorporación en el análisis obedece a que este instrumento incluye dos aspectos clave en lo que respecta a mejorar la condición de las mujeres: promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer (tercer ODM) y mejorar la salud materna (quinto ODM). Estos objetivos, que representan un piso mínimo de justicia social y desarrollo, tienen la ventaja estratégica de contar con metas cuantificables con plazos e indicadores a partir de los que se supervisan los progresos obtenidos.

Al tomar como marco de referencia estos tres instrumentos, el análisis se organiza según las dimensiones definidas por el Observatorio de igualdad de género: autonomía física, autonomía en la toma de decisiones y autonomía económica. Se incluye además una cuarta dimensión denominada “condiciones de posibilidad para el ejercicio de la autonomía de las mujeres” en la que se integran otros compromisos relevantes, como el rol de los medios de comunicación en la conformación de una cultura de igualdad y la creación de una institucionalidad que proteja los derechos de las mujeres.

La concordancia del PIO y la agenda legislativa con estos lineamientos internacionales permitirá determinar si este marco constituye una prioridad a nivel nacional y si los lineamientos se usan como principios orientadores de las políticas públicas. Se anexa además una matriz que ofrece una panorámica general y sistematizada del análisis realizado.

2. Análisis de la matriz de convergencia

a) Autonomía física

Como se mencionó anteriormente, la autonomía física es uno de los ámbitos más problemáticos en Chile, particularmente en lo referido a derechos sexuales y reproductivos.

Con respecto a violencia de género, en la Recomendación general 19, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer detalla las medidas que los Estados deben adoptar para prevenirla y combatirla⁸. Por su parte, el Consenso de Brasilia dedica un acápite completo a acciones encaminadas a enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres.

⁸ Recomendación general 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, undécimo período de sesiones, 1992.

En el PIO se incorporan estos mandatos por medio de tres lineamientos: mejorar la detección, denuncia y registro de la violencia intrafamiliar y delitos sexuales; la sensibilización y formación del personal de justicia y policial incluido, y el seguimiento y evaluación de la Ley de violencia intrafamiliar⁹.

En la agenda legislativa hubo importantes avances en materia de violencia. Durante el período se logró la tipificación y sanción del acoso sexual (Ley N° 20.005); la Ley de violencia intrafamiliar (Ley N° 20.066); la ley que reconoce legalmente el femicidio (Ley N° 20.480); la ley que regula los delitos de pornografía infantil (Ley N° 19.927), y la promulgación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Sin embargo, en el Consenso de Brasilia se detallan importantes elementos que están ausentes en el PIO, tales como: incorporar en las políticas de seguridad pública medidas encaminadas a prevenir, sancionar y erradicar el femicidio y combatir la violencia contra las mujeres que ejercen la prostitución, además de una acción especialmente relevante, la creación de un sistema nacional de vigilancia de la violencia de género con miras a recopilar y analizar datos.

En lo que respecta a trata de mujeres y niñas, si bien el PIO no incorpora acciones encaminadas a abordar esta problemática, que recibe especial atención tanto en el Consenso de Brasilia como en las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la agenda legislativa avanzó en la materia pues, en el año 2004, se aprobó el 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.

A pesar de este avance, aún están pendientes otras recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer con miras a combatir el fenómeno de la trata. El Comité recomendó un plan de acción para combatir la trata y explotación sexual de mujeres y niñas, en el que se prevén esfuerzos dirigidos a la búsqueda de información acerca de las causas y el alcance de la trata en Chile como país de origen, de tránsito y de destino, y elaborar un marco normativo adecuado y programas preventivos, de protección y de rehabilitación que aborden esta problemática.

⁹ En cumplimiento de estos lineamientos, el SERNAM ha implementado casas de acogidas para mujeres víctimas de violencia doméstica y, a partir de 2011, desarrollará un Programa de intervención en hombres que ejercen violencia en contra de sus parejas mujeres.

Respecto a los derechos sexuales y reproductivos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó mejorar el acceso de las mujeres a la atención de la salud, particularmente a los servicios de salud sexual y reproductiva.

Un aspecto clave en esta materia es reducir la mortalidad materna y lograr el acceso universal a la salud reproductiva, como lo indican los ODM. En el caso de Chile el cumplimiento de esta meta exige intervenir en diversas variables que inciden en los embarazos no deseados.

En el ámbito de la educación sexual, el Consenso de Brasilia es claro en señalar la importancia de garantizarla por medio de la implementación de programas de educación sexual integrales. En consonancia con este mandato, el PIO consideró entre sus lineamientos incluir contenidos y metodologías relativos a educación sexual en todos los niveles educativos. Sin embargo, hasta el momento no se ha implementado en el país un programa permanente de educación sexual en las escuelas públicas.

En el marco de la prevención del VIH, el Consenso de Brasilia expresa la necesidad de realizar campañas sobre el uso de preservativos femeninos y masculinos. No obstante, el PIO no contempla intervenciones al respecto. Además, las campañas anuales que realiza el Ministerio de Salud no han sido lo suficientemente explícitas en promover el uso de preservativos.

Respecto a anticoncepción, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó aumentar la disponibilidad y acceso a todos los tipos de anticonceptivos seguros y métodos de planificación familiar, sin restricción. En este aspecto el PIO establece como lineamientos asegurar que las mujeres y parejas cuenten con información necesaria para ejercer sus derechos en lo referente a salud sexual y reproductiva y propiciar instancias para que las mujeres puedan decidir libremente el número y espaciamiento de sus hijos e hijas. Si bien en esta materia los avances han sido lentos, se destaca la aprobación de la Ley N° 20.418 sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad que, entre varios aspectos, permitió la distribución de la píldora de anticoncepción de emergencia.

Debido a los altos índices de embarazo adolescente, según los que el 15% del total de embarazos corresponde a mujeres menores de 19 años (INE, 2008), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó tomar medidas encaminadas a prevenir los embarazos no deseados en las adolescentes y enjuiciar a los hombres que mantienen relaciones sexuales con niñas menores de edad¹⁰. A pesar de esto, el PIO no explicita a las adolescentes como grupo prioritario en la

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística, Fecundidad en Chile, Situación Reciente, 2008.

política de difusión de información y acceso a anticonceptivos. El único avance corresponde a la aprobación de la Ley N° 19.688 que resguarda el derecho a la educación de la madre escolar o estudiante embarazada y que se corresponde con uno de los lineamientos del PIO, que propone disminuir la deserción escolar de niñas y jóvenes.

En Chile, una de las situaciones más críticas en materia de derechos de las mujeres es el hecho de que el aborto en cualquier circunstancia constituye un delito en la legislación chilena. Por este motivo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha mostrado su preocupación por los riesgos que generan para la vida y salud de las mujeres los abortos inseguros e ilegales, que serían la principal causa de mortalidad materna en el país.

Ante esta realidad, el Comité instó al Estado a adoptar medidas encaminadas a garantizar que las mujeres no tengan que buscar procedimientos médicos inseguros, como los abortos ilegales, debido a la falta de servicios adecuados en relación con el control de la fecundidad. Además el organismo recomendó revisar las leyes relativas al aborto, suprimir las disposiciones punitivas aplicadas a las mujeres que se someten a abortos, otorgarles acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos inseguros y reducir las tasas de mortalidad materna.

Sobre el aborto, el PIO se propone solo realizar estudios que permitan conocer la situación de las mujeres que abortan y diseñar mecanismos para su prevención. En materia legislativa, si bien se han presentado diversos proyectos de ley encaminados a legalizar al menos el aborto terapéutico, no ha habido avances al respecto.

b) Autonomía económica

La autonomía económica es uno de los ámbitos más desarrollados en el PIO, pues constituye uno de los ejes temáticos claves del plan denominado “autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza”, donde se detallan seis objetivos:

- i) dar a conocer la situación de las mujeres en el ámbito de la economía y del mercado de trabajo;
- ii) eliminar los obstáculos que impiden el acceso de las mujeres a los recursos económicos en igualdad de condiciones con los hombres;
- iii) garantizar en la legislación y estimular prácticas que aseguren el ejercicio de los derechos de las mujeres en el empleo;

- iv) mejorar el acceso al mercado de trabajo y estimular el desarrollo laboral de las mujeres;
- v) mejorar la representación de las mujeres en las organizaciones sindicales y gremiales y en los distintos ámbitos de toma de decisiones económicas;
- vi) estimular la capacidad de las mujeres para el emprendimiento económico, y
- vii) disminuir los niveles de pobreza de las mujeres.

El acceso de las mujeres a la autonomía económica se promueve en el marco internacional por medio de diversos lineamientos relacionados con lograr la igualdad en la esfera laboral. El Artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece la obligación de los Estados de eliminar la discriminación contra las mujeres en la esfera del empleo y garantizar, en condiciones de igualdad con los varones, los mismos derechos.

En el PIO se prevé eliminar prácticas discriminatorias que obstaculizan el acceso de las mujeres a puestos de trabajo no tradicionalmente femeninos. En este marco se aprobaron dos leyes: la Ley 20.034, por la que se fusionan los escalafones femeninos y masculinos de oficiales de Carabineros de Chile y la Ley 19.739, por la que se modifica el Código del Trabajo a fin de evitar la discriminación por edad y sexo en el proceso de contratación de empleados.

En el ámbito de la discriminación, las leyes que han mejorado las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas constituyen un importante hito. Si bien los derechos de las trabajadoras de casa particular gozan de menor regulación y protección que los del resto de los trabajadores, la ley por la que se reajustan sus sueldos y se hacen equivalentes al 92% del ingreso mínimo, así como la normativa por la que se regula su descanso semanal, ilustran cuánto ha avanzado la agenda legislativa en la materia^{11 12}.

Las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer relativas a garantizar condiciones de vida adecuadas para las mujeres, particularmente en cuanto a vivienda, servicios sanitarios, electricidad y el abastecimiento de agua, se incorporan en el PIO que, en su diseño, se propone como objetivo disminuir los niveles de pobreza de las mujeres¹³. La agenda

¹¹ Ley N° 20.279.

¹² Ley N° 20.336.

¹³ Artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

legislativa ha respondido a este desafío mediante la aprobación de un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”¹⁴.

Otro factor relevante en cuanto al logro de la autonomía económica es el “derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo” establecido en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹⁵. Específicamente, la diferencia salarial fue tema de preocupación en el último informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pues, en promedio, el sueldo de las mujeres es un 30% más bajo que el de los varones. Esta brecha se exagera en los quintiles de mayores ingresos, donde las mujeres reciben la mitad del sueldo de los varones (Naciones Unidas, 2006). Por su parte, el PIO considera intervenir en esta problemática ya que en sus lineamientos se incluye reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres. Gracias a esto, en 2009 se aprobó la Ley N° 20.348, que resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones.

Tanto el Consenso de Brasilia como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer instan a los Estados a promover la participación de mujeres en puestos de poder y cargos directivos. El PIO plantea fomentar la presencia de mujeres y la inclusión de sus intereses en los ámbitos de toma de decisión de todos los niveles de la economía. Sin embargo, no existen acciones al respecto y los espacios de decisión económica continúan siendo especialmente resistentes a la incorporación femenina.

Respecto al acceso al trabajo remunerado, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer hizo énfasis en los altos niveles de desempleo femenino en comparación con el de los varones. En la misma línea, el Consenso de Brasilia llama a estimular la participación laboral femenina. En esta materia, el PIO se propone mejorar el acceso al mercado de trabajo y estimular el desarrollo laboral de las mujeres, especialmente de las de escasos recursos. En el marco de este objetivo, una de las principales acciones ha sido la implementación del Programa Jefas de Hogar, orientado a entregar herramientas que permitan mejorar las condiciones laborales y de empleabilidad de las mujeres que mantienen económicamente a sus familias.

¹⁴ Ley N° 19.949.

¹⁵ Artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

En lo relativo al derecho a la seguridad social, fue materia de preocupación para el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer el hecho de que solo el 39,7% de las mujeres trabajadoras de bajos ingresos tienen contrato de empleo, con la consecuente exclusión del sistema de seguridad social (Naciones Unidas, 2006). Si bien el PIO no se pronuncia sobre la informalidad laboral y la falta de contrato, sí se propone modificar las normativas que producen discriminación hacia las mujeres en los sistemas de salud previsional y fondos de pensiones. En este ámbito se destaca un importante avance, pues en 2008 se reformó el sistema previsional y se mitigaron algunos de los efectos negativos que el antiguo sistema generaba en las mujeres¹⁶.

Por otra parte, el Comité prestó particular atención a las condiciones de trabajo de las mujeres que realizan trabajos de temporada y ocasionales. Solicitó que se estableciera un sistema general mediante el que se pudieran supervisar los contratos de las mujeres trabajadoras de carácter temporal y de temporada, que se les otorgara acceso a guarderías y que se adoptaran medidas encaminadas a eliminar las prácticas que crean una situación de desventaja para las mujeres en el sistema de seguridad social.

En este aspecto el PIO propone impulsar medidas con miras a regular la situación de las trabajadoras en general y, particularmente, de aquellas en condiciones de mayor vulnerabilidad como las trabajadoras rurales, a domicilio y temporeras. Además, prevé incrementar el acceso de las mujeres rurales e indígenas a los recursos productivos.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también expresó su preocupación por el lento progreso en la introducción de nuevas reformas legales, en particular, el proyecto de ley que establece un nuevo régimen patrimonial por el que se concede al marido y a la mujer iguales derechos y obligaciones, que ha estado pendiente desde 1995. En el diseño del PIO se tuvo en cuenta esta materia pues, entre sus lineamientos, plantea la necesidad de modificar las normativas discriminatorias hacia las mujeres casadas en lo tocante a la administración de bienes propios y de la sociedad conyugal. Sin embargo, esta discriminación legal permanece hasta la actualidad, pues no se ha aprobado el proyecto de ley por el que se modifica la sociedad conyugal.

¹⁶ Ley N° 20.255.

Respecto de la autonomía económica, los ODM plantean el objetivo de promover la igualdad de género y el indicador correspondiente es la proporción de mujeres que trabajan remuneradamente en el sector no agrícola. En el caso de Chile, donde la mayor parte la población es urbana y el empleo femenino se concentra en el sector de servicios, este indicador es insuficiente pues no da cuenta de otras formas de discriminación en la esfera laboral como la mayor precariedad e informalidad de los empleos femeninos.

Las políticas de cuidado y corresponsabilidad han demostrado ser un requisito imprescindible para promover la autonomía económica de las mujeres.

En el artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se indica que los Estados deben promover los mismos derechos y responsabilidades para varones y mujeres en materias relacionadas con sus hijos e hijas. Al respecto, el PIO establece promover responsabilidades familiares compartidas entre hombres y mujeres. Para lograrlo, en el período se aprobaron diversas leyes orientadas a promover la responsabilidad paterna, siendo las más relevantes aquellas que incentivan el cumplimiento de las responsabilidades económicas y el pago de pensiones, así como los días de licencia postnatal para los varones^{17 18}.

Respecto al cuidado, el Consenso de Brasilia insta a “fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas”. Al respecto, el PIO se propone ampliar la cobertura y horarios de atención de los sistemas de cuidado, desafío que se solucionó gracias a la creación del Sistema de Protección Integral de la Infancia Chile Crece Contigo, que supuso un aumento considerable de la cobertura de cuidado infantil para mujeres trabajadoras. Sin embargo, todavía no existe un acceso universal a estos beneficios y tampoco se ha logrado un real involucramiento del sector privado en lo tocante a proveer estos servicios. Además, los varones trabajadores no tienen derecho a acceder a salas cunas y, como consecuencia, el cuidado de hijos e hijas sigue concibiéndose como responsabilidad solo de las madres.

¹⁷ Ley 19.741, por la que se modifica la Ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias. Ley 20.152, por la que se establece la comunicación al Boletín Comercial de los incumplimientos graves de deudas alimenticias.

¹⁸ Ley 20.047.

En materia de autonomía económica, el PIO no se pronuncia sobre las altas tasas de informalidad que caracterizan el trabajo femenino y la consecuente desprotección de las trabajadoras, sobre todo en lo relativo al derecho a licencias maternales, inexistente para las mujeres que no cuentan con contrato de trabajo. Otro vacío del PIO es la completa omisión respecto a la valoración del trabajo doméstico, principalmente lo mencionado en el Consenso de Brasilia acerca de incluir en las cuentas nacionales cuentas satélites que permitan estimar el valor económico del trabajo doméstico no remunerado.

c) Autonomía en la toma de decisiones

El escaso número de mujeres en cargos de decisión es materia de preocupación en diversos instrumentos internacionales. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluyen esta dimensión en sus indicadores básicos de desarrollo. Según este instrumento, la proporción de puestos ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales representaría un avance elemental desde el punto de vista de la igualdad de género.

En el artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se insta a los Estados a eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país. Por su parte, el Consenso de Brasilia recomienda ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder y hace énfasis en la adopción de medidas legislativas encaminadas a asegurar la paridad, la inclusión y la alternancia étnica y racial en todos los poderes del Estado.

El PIO aborda estos mandatos por medio del eje temático denominado “participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones”, donde se plantean como objetivos:

- i) desarrollar estrategias para fomentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones;
- ii) estimular la creación y fortalecimiento de la asociatividad y redes de mujeres, y
- iii) fortalecer el liderazgo de las mujeres para facilitar su reconocimiento como sujetos sociales y fortalecerlas en el ejercicio de sus derechos.

En esta materia, el Comité ha recomendado la adopción de medidas especiales de carácter temporal con miras a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer a fin de incrementar la participación de la mujer en la vida política.

Dada la preocupación que ha manifestado el Comité por la escasa participación de las mujeres en el Parlamento, en los municipios y en el servicio exterior, el organismo ha recomendado la aprobación del proyecto de ley de cuotas destinado a promover el derecho de la mujer a participar en la vida pública nacional. Si bien el PIO incluye entre sus lineamientos el desarrollo de mecanismos de acción afirmativa que incrementen la participación efectiva de las mujeres en cargos de elección popular, los avances en este ámbito han sido nulos. En materia legislativa la única acción realizada fue la aprobación de una ley por la que se regula el período de licencia pre y postnatal para las mujeres que se desempeñan como alcaldesas¹⁹.

Debido a que el PIO se propone tan solo incrementar el número de mujeres en cargos de elección popular, su planteamiento resulta bastante reducido, pues omite cargos clave de la estructura del Estado que sí se mencionan en el Consenso de Brasilia, como son el poder ejecutivo y judicial.

Las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer que están ausentes del PIO son, por una parte, reformar el sistema electoral binominal que es desfavorable a la representación política de las mujeres y, por otra, aumentar el número de mujeres que cursan estudios con miras a seguir una carrera en el servicio exterior.

El fomento de la participación sindical femenina, señalado en el Consenso de Brasilia, se incorpora en el PIO a través del lineamiento relativo a “mejorar la representación de las mujeres en las organizaciones sindicales y gremiales y en los distintos ámbitos de toma de decisiones económicas”. Cabe destacar que este planteamiento podría ser más ambicioso y que convendría aumentar la proporción de mujeres en las directivas sindicales, espacios donde su presencia sigue siendo muy escasa.

Si se considera el marco de acción contenido en el Consenso de Brasilia, existen importantes áreas de intervención que no se mencionan en el PIO. En primer lugar, el Consenso de Brasilia aconseja asegurar la participación político-partidaria de las mujeres al garantizar un acceso igualitario al financiamiento de campañas, propaganda electoral y espacios de decisión partidaria. En segundo lugar, en el Consenso de Brasilia se hace énfasis en la promoción del liderazgo de mujeres indígenas, lo que también está ausente del PIO, pues en este instrumento no se aplica un enfoque que tenga en cuenta el cruce entre género y etnia. Otras instancias relevantes que requieren mayor participación femenina y que son explicitadas en el Consenso de Brasilia son los parlamentos regionales y otros foros internacionales.

¹⁹ Ley N° 19.852.

Por último, el Consenso de Brasilia dispone la obligación de los Estados de “asegurar la transversalización del enfoque de género, raza y etnia en todas las políticas e instituciones” e impulsar “la creación y fortalecimiento de los mecanismos de políticas para las mujeres, a nivel nacional y subnacional, dotándolos de los recursos necesarios y de la más alta jerarquía”. En Chile, la fortaleza institucional del mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres es un aspecto reconocido positivamente. Incluso el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su último informe, felicita la solidez del SERNAM y sus esfuerzos encaminados a incorporar la perspectiva de género en la administración pública. Si bien en materia de transversalización los avances han sido significativos, y el PIO dedica todo un eje temático a incorporar el enfoque de género en las políticas públicas, los aspectos raciales y étnicos están ausentes en el Plan.

3. Condiciones de posibilidad para el ejercicio de la autonomía de las mujeres

El Consenso de Brasilia insta a “promover y fortalecer políticas de Estado que garanticen el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos de las mujeres, de todas las edades y condiciones, como base sustantiva de los procesos democráticos”. El PIO se hace cargo de este mandato a través del lineamiento relativo a “generar y mejorar los mecanismos que resguarden el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos a las mujeres”.

En concordancia con estas disposiciones, la agenda legislativa ha avanzado en cuanto a generar una institucionalidad que proteja de mejor forma los derechos de las mujeres. Es así como se logró crear los tribunales de familia (Leyes 19.968 y 20.286) y el instituto de derechos humanos (Ley 20.405).

Además, el mandato de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer relativo a eliminar la discriminación en el matrimonio se cumplió por medio de la nueva Ley de matrimonio civil que permitió el divorcio (Ley 19.947). Sin embargo, no se ha cumplido la recomendación del Comité de aumentar a 18 años la edad mínima legal para contraer matrimonio a fin de ponerla en conformidad con el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, con el párrafo 2 del artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y con la recomendación general 21 relativa a la igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares. Tampoco se sancionan las relaciones sexuales con menores de edad, como lo recomendó el Comité en su último informe.

RECUADRO II.1 ACCESO A DATOS ESTADÍSTICOS

En general, en los países de la región existe una escasez de datos estadísticos e información desglosada por sexo que permita conocer y diagnosticar la situación de las mujeres en las distintas esferas de la sociedad.

Dado que esta información es un prerequisite básico para generar políticas de equidad de género, en su último informe el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó a Chile lo siguiente:

“El Comité recomienda que el Estado Parte lleve a cabo un estudio detallado sobre la participación de la mujer en el mercado de trabajo, y recopile datos desglosados por sexos, y en particular determine los factores que contribuyen a la situación desventajosa de la mujer en el mercado de trabajo, como se refleja en la diferencia salarial, las altas tasas de desempleo y el hecho de que pocas mujeres desempeñen cargos directivos” (párrafo 12).

“El Comité solicita al Estado Parte que facilite datos desglosados e información sobre la situación de la mujer en los mercados de trabajo estructurado y no estructurado. Esta información se debe desglosar en función de la edad de las mujeres, su nivel de aptitudes, educación y especialización, y sector de empleo, así como por zonas urbanas y rurales, y se deberá incluir en el próximo informe” (párrafo 12).

“El Comité pide al Estado Parte que presente en su próximo informe datos e información generales sobre la trata de mujeres y niñas y sobre la prostitución, así como sobre las medidas en vigor para combatir estos fenómenos y sus repercusiones” (párrafo 16).

“El Comité lamenta la falta de datos suficientes, desglosados por sexos, en el informe y en las respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relacionadas con muchas de las disposiciones de la Convención” (párrafo 23).

Fuente: Naciones Unidas, “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile”, (CEDAW/C/CHI/CO/4), 25 de agosto de 2006 [en línea] www.cepal.org/oig.

D. Selección y análisis de la política sectorial: La nueva reforma previsional

En esta sección se revisa una de las reformas más significativas del último tiempo, la reforma previsional que entró en vigencia el 1 de julio de 2008 (Ley N° 20.255).

Se hace referencia al contexto que propició la reforma, la caracterización del anterior sistema previsional y los aspectos positivos y negativos del nuevo diseño. Se considera además su potencial impacto en lo que respecta a fomentar la igualdad de género y abordar las discriminaciones que generaba el sistema anterior.

El objetivo es analizar, por medio de una política concreta, de qué manera el Estado incorpora los mandatos internacionales de derechos humanos y equidad de género y evaluar su capacidad de transversalizar la perspectiva de género en ella.

Un aspecto importante del análisis lo constituye la referencia a los indicadores utilizados en el diseño de la reforma, así como la disponibilidad de parámetros para evaluar su impacto. Además, se propone considerar nuevos indicadores que pueden resultar efectivos para reflejar mejor los logros de esta política en la promoción de la autonomía económica de las mujeres.

1. Fundamentación de la selección

La reforma previsional tuvo lugar durante el período presidencial de Michelle Bachelet y es parte del sistema de protección social que promovió el Gobierno. Esta medida reemplazó un sistema que estaba colapsado y que demostró ser altamente discriminatorio, especialmente hacia las mujeres.

La seguridad social es un elemento fundamental en lo que respecta a la protección de los derechos de la ciudadanía, como lo señalan diferentes instrumentos internacionales. En las sociedades de la región, donde la erradicación de la desigualdad social y la extrema pobreza constituyen un desafío permanente, un adecuado sistema de seguridad social es clave para intervenir en esta realidad.

Por este motivo, la reforma introdujo una serie de medidas orientadas a corregir las desigualdades que generaba el anterior sistema, destacándose entre ellas el bono por hijo y la llamada pensión para las dueñas de casa.

Sin embargo, un análisis detallado de su diseño e impacto permite sopesar los logros y desafíos pendientes. Esto pone de relieve que las medidas impulsadas resultan a todas luces insuficientes, tanto por la prevalencia de un enfoque asistencialista más que de derechos en su formulación, como por la permanencia de diversos enclaves discriminatorios, particularmente para las mujeres.

2. Caracterización de la problemática y antecedentes del antiguo sistema previsional

El sistema previsional que rige en Chile fue instaurado en 1981, en pleno régimen dictatorial, por medio del Decreto Ley 3.500. Así se reemplazó un sistema público de reparto, administrado por el Estado a través del Instituto de Normalización Provisional (INP), por un sistema obligatorio e individual de capitalización que pasó a ser administrado por empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Este sistema tuvo carácter obligatorio para quienes comenzaban a trabajar a partir de 1983. Para las personas que antes de esa fecha pertenecían al antiguo sistema público existió la opción de trasladarse al nuevo sistema o mantenerse en el anterior. En la actualidad, si bien el sistema de AFP congrega a la mayoría de los afiliados, todavía el INP otorga jubilaciones a los trabajadores que decidieron no migrar al sistema privado (Yáñez, 2010).

Básicamente, el modelo implementado consiste en que los trabajadores cotizan directamente cada mes un porcentaje de su remuneración bruta. Este ahorro individual es invertido por las AFP en la bolsa de valores y, al jubilarse, las personas reciben una pensión que se calcula a partir del capital que acumularon durante su vida laboral.

En el estudio “La dimensión de género en la reforma previsional chilena”, Yáñez (2010) sintetiza los tres pilares que componían el sistema hasta antes de la reciente reforma:

El primer pilar era el denominado “pilar solidario”, en tanto se orientaba a personas en extrema pobreza que no recibían pensión. Era financiado y administrado por el Estado y se integraba por un programa de pensiones asistenciales (PASIS) y un programa de pensiones mínimas garantizadas (PMG).

El segundo pilar, de capitalización individual y carácter contributivo, se financiaba por medio de las cotizaciones obligatorias de los trabajadores dependientes y era administrado por las AFP.

El tercer pilar también era de capitalización individual pero, a diferencia del anterior, las cotizaciones eran voluntarias, siendo también de administración privada (AFP y otras instituciones autorizadas).

Respecto al llamado “pilar solidario”, este tenía un alcance bastante limitado. En primer lugar, las pensiones asistenciales se focalizaban en personas que vivían en condiciones de extrema pobreza. Datos disponibles del año 2003 muestran que el 79% de las personas beneficiarias de las PASIS de vejez corresponden al 40% más pobre de la población²⁰. Accedían

²⁰ OIT (2006). “Pensiones no contributivas. Su relevancia para la reforma provisional” (OIT, 2006), citado en Yáñez, Sonia (2010).

a esta pensión: i) mayores de 65 años que carecían de recursos, es decir, que contaban con ingresos propios inferiores al 50% de la pensión mínima y con un ingreso familiar total inferior a la pensión mínima; ii) quienes nunca cotizaron a las AFP o el anterior sistema previsional, y iii) quienes cotizaban a las AFP, pero no cumplieron con el número mínimo de 240 cotizaciones (al menos 20 años de vida laboral). En el caso de las personas que, aunque pertenecían al sistema público o privado, alcanzaban pensiones inferiores al mínimo garantizado, el programa de Pensión Mínima Garantizada (PMG) aportaba fondos fiscales para complementar sus pensiones²¹.

En segundo lugar, el monto de las pensiones asistenciales era insuficiente, entre los 30.000 pesos chilenos (63 dólares) para menores de 70 años y los 45.000 pesos chilenos (94 dólares) para mayores de 75 años (Yáñez, 2010). Por lo tanto, incluso en el caso de quienes accedían a pensiones asistenciales, las condiciones de precariedad y vulnerabilidad resultaban evidentes.

En este esquema, el eje central lo constituye el pilar de capitalización individual, pues el pilar “solidario” más bien asistía a las personas que no estaban cubiertas por el eje básico. Pero la debilidad del pilar solidario no era la única desventaja del sistema previsional. Las razones que llevaron a transformarlo radicaban en su insostenibilidad. El sistema previsional, que perduró en el país por más de 25 años, adolecía de múltiples problemas que hicieron imprescindible su adecuación y corrección.

Por una parte, la cobertura que otorgaban las AFP era bastante limitada tanto en el número de beneficiarios como en la calidad de los beneficios que otorgaba. Datos del año 2005 indican que el sistema privado solo entregó un 30% del total de pensiones, mientras que el 70% restante corrió por cuenta del Estado, tanto a través de las pensiones asistenciales como de las pensiones del antiguo sistema público (OIT, 2006, citado en Yáñez, 2010).

La cobertura previsional del sistema de AFP era limitada, pues se basaba en supuestos que no tenían en cuenta la realidad del mercado laboral. El sistema suponía trabajadores que cotizaban ininterrumpidamente por 20 años, lo que pasaba por alto las altas tasas de informalidad (falta de contrato laboral), la inestabilidad en el empleo y los bajos salarios.

Debido a esto, cada vez mayor número de personas no obtenía el mínimo para pensionarse, lo cual amenazaba con aumentar estrepitosamente los índices de pobreza en la tercera edad. Se ha dicho que las proyecciones de cobertura indicaban que, sin una nueva reforma

²¹ La pensión mínima garantizada era de 89.715,87 pesos (187 dólares) para personas entre 65 y 70 años, 98.097,40 pesos (207 dólares) para personas entre 70 y 75 años y 104.666,62 pesos (220 dólares) para mayores de 75 años.

previsional, uno de cada dos asegurados de las AFP requeriría en el futuro algún tipo de financiamiento público (Yáñez, 2010). Así, el sistema no protegía a una proporción significativa de la población adulta, que debía ser absorbida por el denominado pilar solidario. Por este motivo, en pocos años las pensiones asistenciales aumentaron a más del doble. Como se ha señalado, “en 1990 el 7,7% de los pensionados tenía una pensión asistencial de vejez no contributiva, en 2003 este porcentaje ya había aumentado a cerca del 20%” (OIT 2006, citado en Yáñez, 2010), siendo las mujeres mayores de 65 años pertenecientes a los dos primeros quintiles las principales beneficiarias de las PASIS de vejez (Yáñez, 2010).

La deficiente cobertura del sistema privado tuvo como consecuencia un incremento de los fondos fiscales destinados al financiamiento de las pensiones que, según estimaciones, llegaron hasta el 5,7% del PIB²².

Además, los beneficios del sistema eran más bajos que los del antiguo sistema público de reparto. Las proyecciones indicaban que en las AFP el 50% de la población (el 65% de las mujeres y el 33% de los varones) obtendría pensiones que no superaban el 40% de sus últimas rentas (Reyes, 2010), mientras quienes se quedaron en el sistema público recibían pensiones considerablemente más altas (CENDA, 2011).

Según Yáñez (2010), estas desigualdades se explican porque la totalidad de la jubilación dependía de los fondos de pensiones privados, característica distintiva del modelo chileno, pues en otros países este componente solo representa un complemento de la jubilación. Además, las desigualdades que reproduce el sistema están dadas porque es un sistema individual de capitalización que es regresivo y reproduce las inequidades del mercado laboral.

Si en términos generales el sistema previsional reproducía inequidades sociales, las desigualdades de género se exacerbaban aun más. En este diseño las mujeres resultaban perjudicadas tanto por la estructura del mercado laboral como por el sistema de pensiones mismo (Yáñez, 2010). Las AFP generaban una serie de desigualdades que provocaban que un 70% de sus beneficiarios fueran varones y que las mujeres, con menos acceso a jubilarse a través de las AFP, accedieran a pensiones solidarias.

En lo que respecta al mercado laboral, la inserción de las mujeres es más precaria que la de los varones, pues acceden en menor medida al empleo remunerado; son afectadas por mayores tasas de desempleo que los varones; acceden en mayor medida a trabajos de jornada parcial,

²² “Rompiendo mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile”, (Quiroga y Ensignia, 2007, citado en Yáñez (2010).

temporales e informales; se concentran en los sectores productivos y niveles jerárquicos con menores remuneraciones; aunque tengan las mismas funciones y responsabilidades, son discriminadas y perciben un salario inferior que los varones, y tienen trayectorias laborales con mayores interrupciones debido a que las responsabilidades de crianza recaen principalmente en ellas (Yáñez, 2010).

Por otro lado, la exigencia de 240 meses o 20 años de cotizaciones para acceder a una pensión en el sistema de AFP tenía un efecto negativo en mujeres cuyas trayectorias laborales son discontinuas y con mayores lagunas previsionales. Esto se explica por la tradicional división sexual del trabajo, aún preponderante en la sociedad chilena, donde las responsabilidades familiares son asumidas principalmente por las mujeres, siendo común que en los primeros años de crianza ellas interrumpen su vida laboral (Yáñez, 2010).

Dado que es un sistema de capitalización individual, la discriminación contra las mujeres en la esfera laboral determina su mayor vulnerabilidad en el sistema previsional. Las mujeres tienen ingresos bajos y menor número de cotizaciones y, por ende, menor acumulación de fondos previsionales y pensiones más bajas.

Por estas razones, “los ahorros previsionales acumulados de las mujeres durante su vida laboral en las AFP equivalen tan solo al 50% de lo reunido por los hombres en el sistema. En promedio, cuando una mujer se jubila a los 60 años, su ahorro llega a 12,5 millones de pesos, el mismo monto que un cotizante hombre suma a sus 49 años. Para cuando un hombre se jubila, a los 65 años, su saldo asciende a los 23 millones de pesos” (Yáñez, 2010).

Además de la brecha entre los fondos previsionales ahorrados, el mismo sistema de AFP introducía una discriminación cuyo resultado era que las pensiones de los varones fueran en promedio un 30% mayor que las percibidas por las mujeres, debido al uso de tablas de expectativa de vida diferenciadas por sexo. Dado que la esperanza de vida es mayor en las mujeres, sus fondos previsionales se calculan sobre la base de más años de vida y sus pensiones son menores aun cuando tengan acumulados en sus cuentas individuales montos similares a los de los varones. Además, la edad de jubilación de las mujeres es 60 años, cinco antes que los varones, por lo que tienen menos años de cotizaciones (CENDA, 2011).

3. La reforma previsional

Como se mencionó, todas las deficiencias del sistema previsional vigente hasta 2008 hicieron inevitable impulsar una reforma que corrigiera estas carencias.

Una de las principales innovaciones de la reforma previsional fue la ampliación del pilar solidario. Se creó un sistema de pensiones solidarias financiadas por el Estado, según el que se otorga una pensión básica a quienes no acceden a una pensión autofinanciada y se aporta un monto para incrementar las pensiones autofinanciadas que están por debajo de determinado umbral.

La pensión asistencial (PASIS) y la pensión mínima garantizada (PMG) quedaron reemplazadas por un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) cuyos beneficios son la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). Para acceder a estos beneficios se requiere ser mayor de 65 años de edad; pertenecer al 60% de la población de menores ingresos y tener un período mínimo de 20 años de permanencia en el país y de cuatro de los últimos cinco años previos a la solicitud del beneficio (Yáñez, 2010).

El monto de la Pensión Básica Solidaria (PBS) alcanza los 75.000 pesos mensuales (158 dólares), siendo más alto que el monto otorgado por la PASIS. Quienes reciben bajas pensiones autofinanciadas, recibirían un Aporte Previsional Solidario (APS) que decrecería hasta extinguirse en el caso de personas cuyas pensiones autofinanciadas lleguen a un monto de 255.000 pesos (538 dólares). Esta última se denomina pensión máxima con aporte solidario (PMAS) (Yáñez, 2010).

Por otra parte, la reforma previsional creó una nueva institucionalidad. Para la administración del sistema, se cuenta con el Instituto de Previsión Social y el Instituto de Seguridad Laboral y para la fiscalización, con la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Seguridad Social. La Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo adquirió un nuevo rol que comprendía, entre otras funciones, las de dar a conocer el nuevo sistema de previsión y orientar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos (Reyes, 2010).

Además de extender el pilar solidario a un mayor número de personas otorgando montos más altos, la reforma incorporó una serie de medidas orientadas a mitigar las desventajas que el sistema genera en las mujeres y que son detalladas en el estudio de Sonia Yáñez.

El nuevo Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) tuvo un impacto significativo para las mujeres en tanto no exige como requisito cotizar en el sistema. Así, las mujeres que se han dedicado al trabajo

reproductivo pueden acceder a este tipo pensiones, lo que contribuye en cierta medida a reconocer la importancia de esta labor. Además, se incluye a las trabajadoras informales, que antes de la reforma no tenían acceso a las pensiones mínimas garantizadas por el Estado por no haber cotizado en el sistema.

Por otro lado, el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV) contribuye a mitigar en parte los efectos de la mayor vulnerabilidad y precariedad de la inserción laboral femenina. Específicamente, las trabajadoras eventuales o de temporada, cuyos ingresos son variables, resultaron directamente beneficiadas con este complemento a sus pensiones.

Debido a que la extensión del pilar solidario se concentró en la población más desprotegida, las mujeres accedieron a beneficios que antes no tenían. Así, se estima que el 60% de quienes reciban la PBS serán mujeres y que ellas también serán las principales beneficiarias del Aporte Previsional Solidario de Vejez.

La bonificación por cada hijo nacido vivo o adoptado constituye uno de los emblemas de la reforma. Esto beneficia a las mujeres pensionadas desde el 1 de julio del 2009 y tiene como propósito incrementar el monto de las pensiones. El monto otorgado equivale a 18 cotizaciones por el salario mínimo por cada hijo (297.000 pesos, correspondientes a 627 dólares).

Es un beneficio universal que se otorga a todas las mujeres independientemente de su nivel socioeconómico, situación laboral o pago de cotizaciones. Las madres que no han trabajado remuneradamente y las madres trabajadoras pueden ser beneficiarias de este aporte, cuyos requisitos son: tener un hijo nacido vivo o adoptado, cumplir 65 años, haber vivido al menos 20 años en Chile y ser pensionada a partir del 1 de julio de 2009.

En caso de divorcio o nulidad del matrimonio, se otorga a los cónyuges la oportunidad de dividir el saldo acumulado en las cuentas individuales de cada uno, cuando una de las partes resultó menoscabada económicamente y no llegó a desarrollar cabalmente una actividad remunerada durante el matrimonio, como consecuencia de haberse dedicado al cuidado de los hijos o a las labores del hogar. La compensación puede involucrar hasta el 50% de los fondos acumulados durante el matrimonio y, si bien podría favorecer tanto a hombres como a mujeres, dado que estas son las principales responsables de las tareas domésticas y del cuidado de hijos, en general es un beneficio concebido principalmente para ellas.

La separación por género de la licitación del Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS) es otra medida que tiene un efecto positivo en las pensiones femeninas. Dado que las mujeres tienen una menor

probabilidad de usar este seguro debido a su mayor esperanza de vida y una menor tasa de accidentabilidad, comienzan a pagar una prima menor. Esa diferencia se integra en sus cuentas de capitalización, con lo que mejoran sus pensiones autofinanciadas. En promedio, las pensiones femeninas podrían aumentar en un 5%²³. Se calcula que este beneficio será mayor cuando se trata de mujeres más jóvenes con altos sueldos y sin lagunas previsionales.

La afiliación voluntaria representa un beneficio para las mujeres cuyo trabajo doméstico y familiar no es remunerado. Antes de la reforma, las personas que realizan actividades no remuneradas, como las dueñas de casa o estudiantes, no podían cotizar para su previsión en una AFP. Gracias a la reforma, es posible cotizar a una cuenta de capitalización individual a pesar de no estar ejerciendo actividades remuneradas. Se accede así a la cobertura del sistema previsional y a las pensiones correspondientes por vejez, invalidez y sobrevivencia, además del Sistema de Pensiones Solidarias.

El ingreso mínimo imponible de trabajadoras de casa particular puso fin a la discriminación de este segmento ocupacional cuya renta imponible era inferior al sueldo mínimo. Gracias a esta medida, el mínimo imponible se equipara al ingreso mínimo nacional y las pensiones de las trabajadoras de casa particular serán mayores.

Por último, la capacidad de las mujeres trabajadoras de crear pensiones de sobrevivencia permite que el cónyuge no inválido, o el padre soltero de hijos legalmente reconocidos de filiación no matrimonial que viva a sus expensas, puedan ser beneficiarios de la pensión de sobrevivencia de la mujer.

4. Análisis de la política desde la perspectiva de género

Como se desprende del apartado anterior, la reforma previsional contempló una serie de medidas que benefician directamente a las mujeres. Como aspecto positivo, se destaca que el nuevo sistema significa un aumento en las pensiones de las mujeres, concretamente, en el caso de las mujeres casadas y con educación básica, cuya pensión final esperada aumentaría en un 42% (Podestá, 2007, citado en Yáñez, 2010).

Del mismo modo, la reforma previsional de 2008 contribuye a reducir la brecha de género en las pensiones. Así, las personas casadas, con hijos y con menor educación, son quienes resultarían más beneficiadas

²³ “La dimensión de género en la reforma del sistema de pensiones chileno” (Podestá, 2007), citado en Yáñez, Sonia (2010).

Concretamente, la brecha de pensiones disminuiría un 32% en los niveles educacionales básicos, un 43% en los niveles educacionales medios y un 10% en los niveles superiores (Podestá, 2007, citado en Yáñez, 2010).

A pesar de estos logros, el sistema privado de pensiones mantiene una serie de deficiencias que discriminan y excluyen a la población más vulnerable en general y a las mujeres en particular.

En el caso de las mujeres, el uso de tablas diferenciadas por sexo es un factor discriminatorio. Las mujeres son un grupo cuya mayor esperanza de vida afecta negativamente sus pensiones²⁴. Por lo tanto, los efectos positivos del bono por hijo y la separación por género de la licitación del Seguro de Invalidez y Supervivencia no logran equiparar el efecto negativo de las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Esto explica en gran medida por qué las mujeres perciben una pensión mensual inferior a la de los hombres en alrededor de un 30% (CENDA, 2011).

Aunque el bono por hijo compensa en alguna medida el costo económico que tiene para las mujeres interrumpir sus vidas laborales en pos de las responsabilidades de la maternidad y la crianza, este reconocimiento es más bien simbólico pues el monto otorgado es insuficiente a todas luces. El estudio realizado por el CENDA demuestra lo exiguo del bono otorgado que resultaría “del orden de 1.500 pesos mensuales por hijo, puesto que el bono de aproximadamente 300.000 pesos se capitaliza solo a partir del 2009. Incluso en varias décadas más, no alcanzará de ningún modo para corregir la discriminación anotada en el caso de las mujeres, especialmente aquellas de ingresos medios y altos”²⁵ (CENDA, 2011).

Por otro lado, la reforma introduce una nueva discriminación en tanto establece una doble edad de jubilación para las mujeres. Aunque la edad de jubilación se mantuvo en los 60 años, las mujeres del Sistema de Pensiones Solidarias deben esperar a cumplir los 65 años para acceder al beneficio, mientras que las mujeres con trayectorias laborales ininterrumpidas y mayores salarios se podrán jubilar a los 60 años. Como

²⁴ Como señala el estudio del CENDA (2011), la esperanza de vida varía según la pertenencia a distintos grupos. Cuando en los sistemas de seguro los riesgos son compartidos, “los fumadores subsidian a los no fumadores, aquellos con afecciones pulmonares o cardíacas subsidian a los que nos las tienen y especialmente, los habitantes de comunas pobres subsidian a los que viven en comunas ricas. En todos estos casos, los primeros alcanzan en promedio una sobrevivencia significativamente menor que los segundos. En el ejemplo mencionado más arriba, la diferencia entre la expectativa de vida de los habitantes de las comunas de Las Condes y los de Lo Espejo u Osorno alcanza a ocho y nueve años, respectivamente. A pesar de las diferencias anotadas, en ambos casos las compañías de seguros aplican las mismas tablas de mortalidad. La única excepción la constituyen actualmente las mujeres, para las cuales se utilizan tablas diferenciadas”.

²⁵ Algo más de tres dólares.

consecuencia, “las beneficiarias del Sistema de Pensiones Solidarias, que son las mujeres de menores ingresos y con trayectorias laborales discontinuas, pertenecientes a los primeros quintiles más vulnerables de la población y que generalmente no cuentan con ayuda doméstica o fondos disponibles para la compra de servicios que disminuyen el trabajo no remunerado, tendrán que esperar cinco años más que las mujeres con los ahorros suficientes en el sistema de AFP para jubilar(se), aunque estas últimas generalmente disponen de recursos que les permite(n) comprar en el mercado los servicios necesarios para disminuir su carga de trabajo no remunerado” (Yáñez, 2010).

Además, el bono por hijo también se otorga a partir de los 65 años, lo que resulta desventajoso para las mujeres pues deben esperar cinco años antes de contar con el bono. En cambio, los varones reciben todos los beneficios de la jubilación desde el momento de su retiro (CENDA, 2011).

Otro aspecto negativo de la política aquí analizada es que las pensiones solidarias se calculan sobre la base del ingreso familiar y no del ingreso propio de las mujeres. Esto implica que la autonomía económica de las mujeres, básicamente contar con ingresos propios para satisfacer sus necesidades, no fue un factor considerado. Entonces, “si la medición del ingreso no es individual, se invisibiliza la situación de vulnerabilidad de aquellas mujeres que viven en hogares caracterizados como no pobres, pero que no cuentan con ingresos propios que les permitan satisfacer de manera autónoma sus necesidades y dependen del cónyuge, conviviente (u) otros integrantes del hogar” (Yáñez, 2010).

La persistencia de sectores desprotegidos y vulnerables que requieren recursos fiscales se explica porque la política analizada no transformó los principales factores que generan la desigualdad.

Como antecedente es preciso considerar que la reforma previsional nunca se planteó generar cambios sustantivos en el sistema anterior. La denominada Comisión Marcel, compuesta por personas expertas y cuyo mandato fue generar propuestas acerca del diseño adecuado de la reforma, tenía más bien un propósito correctivo y perfeccionador del sistema antiguo, pero nunca se propuso restituir el sistema contributivo de reparto²⁶. A la Comisión se le exigió circunscribirse a soluciones dentro del sistema y llegar a propuestas de consenso, restricción que demuestra las limitaciones con que se emprendió este proyecto desde sus inicios (Quiroga y Ensignia, 2007, citado en Yáñez, 2010).

²⁶ La Comisión estuvo integrada por 15 personas: 10 varones y 5 mujeres.

Una de las principales críticas a la reforma previsional es que no se restituyó el pilar contributivo de reparto. Por el contrario, se reforzó el sistema contributivo privado de capitalización individual, en tanto se mantuvo como pilar central del sistema de pensiones chileno (Yáñez, 2010).

En este modelo, el Estado adquiere un rol subsidiario o residual, según el que solo se hace cargo de aquella parte donde la empresa privada no interviene. Sonia Yáñez destaca que el sistema de pensiones solidarias de cargo fiscal y administración estatal se concibe como un mecanismo que “absorbe” las deficiencias de solidaridad propias del esquema de capitalización individual. En este régimen, la función redistributiva y solidaria entre los géneros queda colocada por fuera del régimen contributivo y relegada a la asistencia pública.

Se critica que el pilar “solidario” no es tal porque no se basa en aportes de personas beneficiarias, la parte empleadora y el Estado, como sucede en los sistemas de protección social modernos. El financiamiento no es compartido, son los recursos fiscales los llamados a paliar las carencias del sistema privado, con lo que se aumentan las obligaciones del Estado en el mantenimiento del sistema (CENDA, 2006). En lugar de un enfoque solidario, la reforma tendría un enfoque asistencialista donde el Estado establece un mecanismo de redistribución que permanece en la lógica de subsidios públicos²⁷.

Por lo tanto, el asistencialismo de la reforma previsional tiene un alcance muy limitado. En su lugar debería primar el enfoque de derechos, es decir, la obligación del Estado de garantizar el derecho a la seguridad pública y pensiones dignas a toda la ciudadanía.

5. Evaluación de los indicadores disponibles

Respecto a los indicadores utilizados para el diseño y la evaluación de impacto de la política seleccionada, destaca positivamente el hecho de que la reforma previsional cuenta con un completo y sólido conjunto de indicadores, todos ellos desagregados por sexo, que permiten establecer adecuadamente la incidencia del nuevo sistema previsional en la autonomía económica de las mujeres. Esto se explica porque la reforma supuso la creación de nuevas instituciones, entre cuyas funciones se incluyen la generación de conocimiento y el monitoreo de los avances e impacto del sistema previsional en curso.

²⁷ “Legislación previsional y equidad de género en América Latina”, (Pautassi, 2004, citado en Yáñez, 2010).

En la etapa de diagnóstico y diseño de la reforma previsional se utilizaron como línea de base los indicadores de la Encuesta de Protección Social (EPS), que otorgaron información estadística básica sobre los aspectos más críticos del anterior sistema y, por ende, de las áreas deficitarias en las que se hacía necesario intervenir. La fiabilidad y utilidad de sus resultados transformaron este instrumento en un insumo clave y sirvieron como antecedentes empíricos para el trabajo realizado por el Consejo Asesor Presidencial de la reforma previsional.

La Encuesta de Protección Social es un instrumento de aplicación bianual, de tipo panel y representativo de la población. La EPS se utiliza desde el año 2002 y es una importante fuente de información sobre el mercado laboral y el ámbito de la protección social en Chile, cuya creación responde a las recomendaciones internacionales en materia de acopio de información socioeconómica de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)²⁸.

La encuesta se realiza a una muestra aproximada de 20.000 personas entrevistadas que son representativas de la población chilena²⁹. La información reunida se centra en la historia laboral y previsional, información socioeconómica, demográfica, patrimonial, de capital humano y del sistema previsional y de salud, entre otros aspectos³⁰. Por este motivo, el instrumento es un insumo clave para conocer el comportamiento previsional de la ciudadanía.

La información da cuenta del tipo de ocupación de los cotizantes, el número de meses durante los que se ha cotizado, el número de trabajadores independientes, el tiempo de inactividad laboral, el número de trabajos que se han ejercido, el número de sectores económicos diferentes en que se han desempeñado los cotizantes y otros parámetros de interés. Toda esta información está desagregada por estado civil, edad, sexo, nivel educacional y región³¹.

La EPS no solo fue relevante en el diseño de la reforma, sino que gracias a su constante perfeccionamiento contiene grandes potencialidades para evaluar su impacto.

La Superintendencia de Previsión Social cuenta con el Observatorio Previsional, plataforma tecnológica para la gestión del conocimiento del

²⁸ Véase [en línea] www.observatorioprevisional.cl.

²⁹ En la primera ronda del estudio, aplicada en 2002, la encuesta era representativa a nivel de afiliados al sistema de pensiones, nacional y regional. A partir de 2004, se incorporó una muestra de no afiliados, con lo que se completaba la representatividad nacional del estudio. En 2006 y en la versión de 2009 se mantuvo la muestra, que es de aproximadamente 20.000 personas distribuidas entre todas las regiones del país.

³⁰ Véase [en línea] www.observatorioprevisional.cl.

³¹ Véase [en línea] www.observatorioprevisional.cl.

sector previsional, orientada a articular el conocimiento y la información de las instituciones del sector. Una de las principales herramientas del Observatorio es el Sistema de Inteligencia Previsional, cuyo propósito es facilitar y aumentar el nivel de conocimiento del sector previsional y laboral, para lo que analiza y unifica toda la información recogida por medio de las distintas EPS.

Además, el Observatorio Previsional traduce las metas de la reforma en un conjunto de indicadores que permiten monitorear los avances y resultados producidos desde su implementación. Entre las metas de impacto figuran las de: i) minimizar el riesgo de pobreza en la tercera edad; ii) aumentar la tasa de reemplazo; iii) reducir la varianza de la tasa de reemplazo, y iv) universalizar la cobertura. Como se observa, reducir las inequidades de género que reproduce y genera el sistema previsional no es una de las metas de impacto de la reforma.

Las fuentes de información de estos indicadores son fuentes secundarias de datos agregados disponibles públicamente, tales como la encuesta de empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de MIDEPLAN, las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, entre otras. Los indicadores de impacto correspondientes al año 2009 fueron los siguientes:

Otra información que se puede consultar en el sitio web del Observatorio Previsional son las estadísticas del bono por hijo con los datos mensuales y los datos acumulados. Las estadísticas se presentan a nivel regional, desagregadas por sexo y canal de solicitud (AFP, IPS y municipio). Los datos se actualizan semanal o mensualmente, según el tipo de información.

Por otra parte, la Superintendencia de Pensiones, organismo contralor que representa al Estado en el sistema chileno de pensiones, cuenta con un centro de estadísticas exhaustivas que proporciona información actualizada hasta el mes de diciembre de 2010 y que se encuentra disponible en el sitio web de la institución³².

Las recomendaciones que surgen de este análisis son básicamente tres:

La primera es desagregar por sexo el nivel de cobertura de las pensiones, pues el indicador está disponible solo a nivel agregado.

La segunda recomendación es contar con un indicador que proporcione información sobre las lagunas previsionales e interrupciones en la vida laboral de hombres y mujeres y las razones que las explican (incluidas las obligaciones familiares), de manera de evidenciar su real impacto en el monto de las pensiones recibidas.

³² Véase [en línea] <http://www.safp.cl>.

Cuadro II.1
PANEL DE CONTROL DE LA REFORMA PREVISIONAL
(Medición de octubre de 2009)

Indicador	Objetivo/meta	Valor: octubre de 2009	Fecha	Fuente	Línea de base	Fecha de base
IMPACTO						
Pensión promedio / remuneración promedio	Tasa de reemplazo	48%	Ago 2009	SP / INP / INE	n.d.	
Pensión de vejez promedio (diciembre de 2008)	Tasa de reemplazo	179 548	Ago 2009	SP / INP / INE / BC	n.d.	
Porcentaje de la tercera edad que vive en hogares pobres	Minimizar el riesgo de pobreza en la tercera edad	7%	2066	CASEN	7%	2006
Porcentaje de la tercera edad con ingresos propios inferiores a la línea de pobreza	Minimizar el riesgo de pobreza en la tercera edad	29%	2066	CASEN	29%	2006
Nivel de cobertura de las pensiones (agregado)	Universalizar cobertura	63%	Ago 2009	SP / INP / INE	47%	2005
Porcentaje de la población de la tercera edad que cumple los requisitos y recibe PBS / APS	Pilar solidario ampliado	37%	Sep 2009	INP / CASEN	n.d.	
RESULTADOS OPERACIONALES						
Porcentaje de trabajadores que cotizan	Universalizar cobertura	62%	Ago 2009	SP / INE	61%	Ago 2008
Porcentaje de personas de 15 a 65 años que cotizan	Universalizar cobertura	35%	Ago 2009	SP / INE	35%	Ago 2008
Promedio de gasto fiscal producto de la reforma (proyección)	Transparencia y previsibilidad	1,2%	2009	DIPRES	1,2%	2009
Comisión promedio de las AFP	Intensificar competencia	1,5%	Sep 2009	SP		
Porcentaje de cotizantes con APV	Pilar voluntario ampliado	11%	Jul 2009	SP	10%	Ago 2008
Porcentaje de cotizantes con APV colectivo	Pilar voluntario ampliado	0,0%	Jul 2009	SP	n.d.	
Densidad de cotizaciones	Elevar la densidad de las cotizaciones	52%	2006	EPS	52%	2006
Rentabilidad promedio de las AFP (anual)	Elevar la rentabilidad	-0,6%	Abr 2009	SP	n.d.	

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (2009), *Panel de control de la reforma previsional*, Santiago de Chile, Unidad de Análisis Estratégico (UAE), noviembre de 2009 [en línea] www.cepal.org/og.

Por otra parte, se requiere incorporar en el análisis la forma en que las responsabilidades domésticas y familiares inciden en el acceso de las personas al mercado laboral y a pensiones dignas. Por ello, sería de suma relevancia que la Encuesta de Protección Social incluyera una batería de preguntas relacionadas con el tiempo total de trabajo y el tiempo dedicado a las labores domésticas y de crianza, como lo incorpora actualmente el Observatorio de igualdad de género en sus indicadores de autonomía económica. Incluir este indicador permitiría determinar el efecto que tiene el trabajo doméstico y familiar no remunerado que realizan las mujeres en los montos de sus pensiones.

E. Conclusiones y propuestas

1. Institucionalidad y plan de igualdad

Un primer problema que enfrenta Chile en materia de políticas de género se refiere al lugar y el rol que tendrá el Servicio Nacional de la Mujer, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, en tanto se ha presentado un proyecto de ley que implica cambios profundos en dicho ministerio. Dado que el proceso de debate legislativo aún está en curso, no es posible conocer los alcances reales en cuanto a la institucionalidad de género pero, de aprobarse tal y como fue propuesto, tendría un impacto negativo, pues el SERNAM perdería parte importante del rol de coordinación que ha ejercido hasta hoy en materias de políticas de género.

Otro aspecto preocupante es que, a un año de la instalación del actual gobierno, no se cuenta aún con un Plan de Igualdad de Oportunidades que permita conocer cómo se proyecta avanzar en la aplicación de los compromisos emanados de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, del Consenso de Brasilia y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que formaron parte de la evaluación del plan de igualdad 2000-2010 que se realizó en la presente investigación.

Esto es de una gran trascendencia pues, tal y como se evidencia en el presente informe, si bien el PIO incorpora parte de las recomendaciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y del Consenso de Brasilia y han existido avances en relación con la autonomía física, económica y política de las mujeres, existen áreas que todavía no cuentan con las mínimas condiciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres en Chile. Estos nudos críticos deberían ser centrales en el nuevo plan de igualdad si el Gobierno de Chile apuesta por mantener su papel de país comprometido con el respeto y protección de los derechos humanos.

2. Autonomía física de las mujeres

En este estudio se devela que es en la autonomía física donde se observan los mayores retrasos con respecto al resto de los países de la región, así como los mayores obstáculos para su avance. A pesar de la aprobación de la Ley de violencia intrafamiliar que reconoce la violencia de género como un delito y no una mera infracción, y de la reciente aprobación de la Ley de femicidio, no se cuenta con un registro unificado respecto de la violencia de género en Chile. Tampoco existen medidas de seguridad pública acordes a lo planteado en el Consenso de Brasilia ni un plan integral —diseñado y coordinado por el Estado— que apunte a la erradicación de la violencia de género.

Particular preocupación reviste el tema de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres chilenas, ya que se constata una escasez de derechos en este ámbito y una brecha importante entre la política pública y las recomendaciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Consenso de Brasilia. Ejemplo de esto es que, a pesar de que en el PIO se consideró la posibilidad de incluir la educación sexual en la educación formal, esto no se ha materializado con programas permanentes. Tampoco hay campañas periódicas sobre el uso de preservativos tanto femeninos como masculinos. Asimismo, a pesar de contar con una ley que permite la anticoncepción de emergencia, la ausencia de fiscalización ha llevado a que su distribución tenga un alto nivel de restricciones a nivel del servicio público y a nivel del sector privado, pues algunas cadenas farmacéuticas no ofrecen la píldora anticonceptiva de emergencia (PAE). Finalmente, y pese a las múltiples recomendaciones, en Chile el aborto sigue siendo penalizado en todas sus causales, con las consecuencias que esto implica y que sitúan a las complicaciones por abortos clandestinos como la principal causa de mortalidad materna en el país.

3. Autonomía en la toma de decisiones

En este ámbito los avances también han sido insuficientes. Más aun, se constatan incluso retrocesos respecto de los derechos humanos de las mujeres, como lo demuestran las actuales cifras de participación femenina en el poder ejecutivo. A ello se suma la ausencia de una ley de cuotas para las elecciones de representación popular y la incapacidad del poder legislativo de aprobar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

En esta materia, el Plan de Igualdad de Oportunidades fue más bien tímido respecto de las medidas propuestas. La instauración de un gabinete paritario, que no era parte de las propuestas del PIO en materia de autonomía política y que obedeció a una definición de la ex presidenta

Michelle Bachelet, no se convirtió en ley, lo que implicó que con el cambio de gobierno se perdiera una medida tan emblemática que apuntaba a un cambio de paradigma, cuestión vital para avanzar culturalmente en la deconstrucción del orden de género.

Los estudios realizados revelaron que la paridad numérica en el gabinete tuvo impacto en las políticas públicas impulsadas por los ministerios encabezados por mujeres, así como en el tratamiento que otorgaron los medios de comunicación al tema de género. Tanto así, que en las elecciones del año 2009 los temas que anteriormente eran considerados de valores pasaron a ser temas políticos insoslayables por todos los candidatos presidenciales. Más allá de sus ideologías, debieron abordar los temas de violencia de género, aborto, participación política y corresponsabilidad familiar.

4. Autonomía económica

En relación con la autonomía económica es claramente donde se perciben los mayores esfuerzos de incorporar las recomendaciones internacionales en el PIO, tanto a nivel legislativo como en la implementación de políticas públicas, en el Sistema de Protección Social y en la reforma previsional que se analiza exhaustivamente en el presente documento. Sin embargo, si bien el PIO tiene en cuenta algunas de las recomendaciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, del Consenso de Brasilia y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, termina respondiendo a la lógica estatal, cuyos estándares definidos están muy por debajo de los estándares internacionales. Ese es un gran desafío para la política de género en Chile.

5. Debilidades institucionales para avanzar en equidad de género

El mecanismo para el adelanto de la mujer en Chile presenta un bajo nivel de incidencia en el propio poder ejecutivo al ser un servicio con rango ministerial que cuenta con un presupuesto reducido en comparación con el resto de los ministerios. Esto dificulta la exigibilidad de los compromisos asumidos por el resto de los ministerios, a pesar de la creación el año 2000 del Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades. No obstante, el respaldo político de la Presidenta Bachelet al SERNAM fue fundamental para avanzar en su legitimación durante su período de gobierno. Aquellos esfuerzos, que se tradujeron en la elaboración de la Agenda de Género, permitieron relevar en el ámbito público algunas especificidades de género, cuestión que no parecería estar presente en el gobierno actual.

Por otra parte, el Congreso funciona a nivel de coaliciones políticas donde los temas de derechos sexuales y reproductivos y autonomía política de las mujeres enfrentan fuertes resistencias, tanto en la Coalición por el Cambio como en parte de la Concertación de Partidos por la Democracia. A ello se suma el excesivo presidencialismo con que opera Chile y que impide que las propuestas de mociones legislativas de los congresistas lleguen siquiera a debatirse.

Se vive una tautología porque, en tanto las mujeres tengan bajos niveles de representación a nivel legislativo y ejecutivo, las posibilidades de avance en estas tres autonomías se reducen aun más.

6. Debilidades del PIO

A pesar de que en el Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010 se intentó incorporar a la sociedad civil, por medio de mesas temáticas y de un sistema de consultas y entrevistas, quedaron fuera de su formulación muchas de las demandas de las mujeres, en especial las relacionadas con los ámbitos de autonomía política y autonomía física.

La misma ausencia se detecta con respecto a las especificidades de las mujeres indígenas y migrantes, así como de la tercera edad, que es un punto central en tanto la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer acaba de incorporar una recomendación especial sobre este tema.

Otra gran carencia de los planes de igualdad de oportunidades radica en el diseño de transformaciones que operan solo en relación con las mujeres, con lo que soslayan la amplia gama de iniciativas que podrían implementarse para instalar en el país una cultura de corresponsabilidad en la vida pública y privada. Las medidas comprendidas en las tres autonomías no parten de la premisa de que los costos de producción y de reproducción deben ser compartidos, sino que apuntan, en el caso de la autonomía económica, a mejorar la situación laboral de las mujeres y posibilitarles la conciliación entre trabajo y familia.

Respecto del Plan de Igualdad del actual gobierno, que está en proceso de elaboración según las nuevas autoridades del Servicio Nacional de la Mujer, existe la preocupación de que se elabore en forma elitista, sin consultar a la sociedad civil. Preocupa sobre todo el enfoque que se le pretende dar, más orientado al concepto de familia que a los derechos humanos de las mujeres y las recomendaciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Consenso de Brasilia y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

7. La autonomía económica y el derecho a la previsión social

En el análisis de la reforma previsional realizado, se observa que en el actual sistema se incorporan medidas con las que se intentó corregir las desventajas que tenían las mujeres en el anterior esquema. Sin embargo, persisten elementos del modelo previsional que mantienen las inequidades de género presentes en la sociedad.

Los aspectos positivos de la reforma en cuanto a incorporación de la perspectiva de género lo constituyen, por una parte, el bono por hijo nacido, con el que se reconocen los perjuicios que causa la división sexual del trabajo en la vida laboral de las mujeres. Al ser las principales responsables del cuidado de los hijos, deben interrumpir sus trayectorias laborales para dedicarse a la crianza o ven menoscabadas sus posibilidades de optar a mejores empleos, con mayores responsabilidades y salarios.

Por otra parte, la “jubilación para la dueña de casa” prevista en el actual sistema, que permite incorporar en las pensiones básicas solidarias a personas que nunca trabajaron remuneradamente, es una medida que tiene un impacto positivo en las mujeres de menores ingresos, que antes de la reforma no tenían acceso a este beneficio.

A pesar del importante efecto simbólico de reconocimiento del valor del trabajo reproductivo que realizan las mujeres, estas medidas no logran mitigar los efectos negativos y discriminatorios del sistema previsional chileno.

El sistema de AFP genera una baja sustancial en la pensión de las mujeres, al mantener las tablas de expectativa de vida diferenciadas por sexo. Su uso ha sido altamente cuestionado, entre otras cosas, porque afecta el derecho garantizado constitucionalmente a la igualdad y la no discriminación. Como lo establece la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el sexo de las personas no puede ser motivo para restringir derechos.

Por otra parte, el hecho de que las pensiones solidarias se calculen sobre la base del ingreso familiar y no del ingreso propio de las mujeres, en nada contribuye a aumentar su autonomía económica. Este criterio excluye a mujeres que, aunque pertenezcan a hogares con ingresos superiores al mínimo establecido, dependen económicamente del resto de los integrantes de la familia debido a que no poseen recursos propios. Por lo tanto, cuando se diseñó esta propuesta no se tuvieron en cuenta las relaciones de poder en el seno de la familia, específicamente, el poder de quien provee los ingresos sobre los demás integrantes, particularmente sobre las mujeres.

8. Propuestas generales

Los retrocesos que hoy parecería vivir el SERNAM son una muestra clara de la necesidad de que los planes de igualdad de oportunidades tengan un correlato en materia legislativa. Es decir, deberían ir acompañados de una ley de igualdad de oportunidades que hiciera obligatoria tanto su implementación y exigibilidad como su asignación presupuestaria y que, a la vez, previera sanciones por su incumplimiento.

En su formulación debería hacerse referencia explícita al cambio de paradigma cultural. Cada una de las medidas e indicadores que se incorporen deben obedecer a la lógica de una sociedad que promueve la corresponsabilidad en la producción y en la reproducción.

Por el período que abarcan, que excede los mandatos presidenciales, deben tender a ser una política de Estado que tenga en cuenta la incorporación de los estándares internacionales objeto de los compromisos suscritos en los convenios y tratados internacionales, así como en otros instrumentos, no vinculantes, pero que el país ha suscrito.

Anualmente se debería rendir cuenta públicamente respecto de los avances del Plan de Igualdad. Si bien los indicadores son a largo plazo, deberían diseñarse a partir del cumplimiento de etapas, ya que es importante conocer los avances según cada área de autonomía, en forma que permita a la ciudadanía fiscalizar su cumplimiento y hacer presentar las exigencias correspondientes a los ministerios que no cumplan sus compromisos. Asimismo, deberían diseñarse indicadores que evalúen la acción municipal en la materia.

A la hora de la elaboración de los planes nacionales de igualdad, es fundamental incorporar a la sociedad civil en el proceso de construcción, seguimiento y evaluación, así como considerar las necesidades y demandas que arrojan las encuestas de opinión en materia de género. Para su formulación, es vital contar con encuestas nacionales sobre percepción de la situación y condiciones de vida de las mujeres. También lo es incorporar la multiculturalidad y los problemas que plantea la globalización en materia de migración de las mujeres, así como anticipar escenarios políticos y sociales no solo nacionales, sino regionales y globales, y el impacto en las políticas de género. Asimismo, su difusión es central no solo a nivel del aparato del Estado, sino del conjunto del país.

Respecto a las propuestas en materia de seguridad social y previsional, las recomendaciones generales apuntan a transformar el sistema que actualmente rige en el país. La reforma previsional fue limitada, pues no tuvo en cuenta la precariedad del mercado laboral chileno y la especificidad de la inserción laboral de las mujeres. Por este motivo, el sistema requiere cambios sustanciales.

Como se analizó, el sistema individual de capitalización es regresivo para los sectores vulnerables de la población que, debido a sus empleos precarios, inestables y con bajos salarios, nunca podrán acceder por sí mismos a una pensión digna. En el caso de las mujeres, las desigualdades en el ámbito privado se extrapolan al ámbito público, pues estas acceden al empleo en condiciones particularmente desventajosas.

Es obligación del Estado garantizar la previsión social como un derecho de toda la ciudadanía. Promover la autonomía económica de las mujeres supone incorporar uno de los mandatos del Consenso de Brasilia, que estipula la obligación de los Estados de impulsar la revisión de los sistemas previsionales nacionales existentes, para que se garanticen los derechos de las mujeres como beneficiarias, contemplando la situación de su incorporación al mercado laboral.

Para contrarrestar la reproducción de las inequidades de género en el sistema previsional, resulta fundamental diseñar e implementar un pilar contributivo de reparto que coloque la solidaridad entre los géneros en el régimen contributivo y no la relegue a la asistencia pública (Yáñez, 2010). La incorporación del pilar solidario como base del sistema previsional es clave para que el costo de la reproducción no recaiga solo en las mujeres y para tender hacia una verdadera corresponsabilidad social.

Para la OIT, los principios de solidaridad, riesgos compartidos y financiamiento colectivo son elementos clave que deben integrarse en los sistemas provisionales³³. Como lo señala la Central Unitaria de Trabajadores, las transformaciones deberían incorporar los lineamientos de la OIT y apuntar a³⁴:

- i) un sistema de pensiones administrado por organizaciones sin fines de lucro;
- ii) la participación de representantes de las personas aseguradas en la administración de dicho sistema, y
- iii) el aporte de recursos de la parte empleadora al sistema de pensiones.

Por otra parte, el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) ha propuesto que la medida más eficaz para contrarrestar el carácter discriminatorio del actual sistema es restablecer el sistema público de reparto. Concretamente, el CENDA hace la recomendación siguiente:

³³ Resolución de la noagésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo referida a Chile, 2009 (citado en Yáñez, Sonia, 2010).

³⁴ "Antecedentes de la Delegación Laboral Chilena ante la noagésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 3-19 de junio de 2009" (CUT/CENDA, 2009, citado en Yáñez, 2010).

“...la mejor solución es poner fin al sistema de AFP y restablecer el sistema público basado en el mecanismo de reparto. Ello permitiría no solo terminar con la discriminación contra las mujeres en las AFP, sino nivelar las pensiones de hombres y mujeres con las que actualmente perciben los jubilados por el sistema público, que son considerablemente mayores en ambos casos. Adicionalmente, se comprueba que lejos de representar un mayor costo para el Estado, como las soluciones anteriores, el terminar con el sistema de AFP generaría un fuerte excedente fiscal. El año 2008, por ejemplo, los aportes de los afiliados y el fisco al sistema de AFP sumaron 3,8 billones de pesos, mientras todas las pensiones y otros beneficios pagados por las AFP y compañías de seguros sumaron 1,5 billones de pesos ese mismo año, lo cual deja un excedente neto de 2,3 billones de pesos. Ello permite estimar que terminar con el sistema de AFP generaría para el fisco un excedente anual de ese orden (unos 5.000 millones de dólares), aparte que los fondos de pensiones acumulados quedarían de reserva para el pago de futuras pensiones” (CENDA, 2011).

Aunque volver al sistema público de reparto es la mejor opción tanto para la ciudadanía como para reducir el gasto fiscal en previsión social, las resistencias en lo que se refiere a transformar el sistema de AFP radican en que su instauración fue la primera de todas las privatizaciones. Por lo tanto, de su permanencia depende la legitimidad del pilar neoliberal que sustenta las políticas restantes del país. Además, actualmente las AFP y compañías de seguros administran más de 6.000 millones de dólares anuales, por lo que están en juego importantes intereses del mundo financiero privado (CENDA, 2011).

9. Propuestas de indicadores sobre autonomía económica

Como se mencionó, un aspecto positivo de la reforma previsional es que se generó un sistema de gestión de la información que pone a disposición de la ciudadanía un nutrido conjunto de indicadores desagregados por sexo que permiten monitorear el nuevo sistema y evaluar su impacto.

Este hecho significa un importante avance en el contexto regional de escasez de indicadores válidos y fiables que informen sobre la situación de las mujeres y las inequidades de género en materia de previsión social.

Sin embargo, aún faltan indicadores que tengan en cuenta la compleja interrelación entre el trabajo productivo y reproductivo con miras al logro de la autonomía económica de las mujeres. Por eso, se requiere incorporar en la Encuesta de Protección Social —principal instrumento para monitorear el sistema previsional— indicadores que proporcionen información sobre el tiempo total de trabajo, incluidas las

tareas domésticas y familiares no remuneradas que realizan las mujeres. Relacionar esta variable con el tipo de trabajo realizado, el monto de las pensiones y otros aspectos relevantes, permitirá dimensionar el verdadero impacto que tiene el trabajo reproductivo en la vida laboral de las mujeres y en su jubilación.

Este indicador contribuiría a que el Estado cumpliera su obligación de generar datos estadísticos fiables sobre la situación de las mujeres en el país. Del mismo modo, esta información sería un insumo útil para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, puesto que los datos relativos al tiempo total de trabajo provienen de una encuesta aplicada en 2008 solo en la región metropolitana. Esa encuesta no es representativa de la realidad nacional y tampoco tiene en cuenta las diferencias entre zonas urbanas y rurales.

Por último, y dado el contexto de debilitamiento de los organismos de adelanto de las mujeres, un indicador que debe incorporarse es el presupuesto que se asigna para la implementación de los planes de igualdad. Este permitiría medir el porcentaje del presupuesto nacional y, por ende, la relevancia que se asigna a la implementación de las políticas de género en el país.

Bibliografía

- CENDA (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo) (2011), “Cómo las AFP discriminan a las mujeres y cómo corregirlo” [en línea] <http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/temas/reforma-pensiones/actualidad/discriminacion/informe-como-las-afp-discriminan-a-las-mujeres-y-como-corregirlo>.
- ____ (2006), “Crítica de la propuesta del Consejo asesor previsional para la reforma previsional”, Santiago de Chile, julio [en línea] <http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/temas/reforma-pensiones/anteriores/propuesta-de-reforma-presentada-al-consejo-asesor>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), “Manual de uso del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe” (LC/L.3223), Santiago de Chile, mayo [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/40111/ManualObservatorioWebEspanol.pdf>.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2008), *Fecundidad en Chile. Situación reciente*, Santiago de Chile.
- ____ (2000), *Anuario de estadísticas vitales, 2000*, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (2007), *Situación de la mujer en Chile con una perspectiva de género. Resultados de la encuesta Casen 2006*, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (2006), “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile”, (CEDAW/C/CHI/CO/4), 25 de agosto.
- ____ (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- Reyes, Claudio (2010), “Evaluación de la reforma previsional a la luz de la encuesta de protección social 2009” [en línea] <http://www.observatorioprevisional.cl>.
- SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) (2001), “Plan de Igualdad entre hombres y mujeres 2000- 2010” [en línea] <http://estudios.sernam.cl/?m=e&i=100>.
- Valdés, Teresa, y otros (2006), *Estrategia de transversalización de género PNUD-Chile*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril.
- Yañez, Sonia (2010), “La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley N° 20.255 de reforma de pensiones)”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 101, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: LC/L.3199-P.

Capítulo III

Autonomía económica en la vejez: La reforma previsional y el uso de indicadores de género en Bolivia (Estado Plurinacional de)

Flavia Marco Navarro

Introducción

El Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe es una iniciativa que desde 2009, y a petición de los gobiernos de la región, analiza y hace visible el cumplimiento de metas y objetivos internacionales en torno a la igualdad de género. Sirve para monitorear y dar transparencia a la información sobre esta materia, de modo que tanto los ejecutores de políticas públicas como la sociedad civil y los usuarios en general puedan conocer cuánto y cómo se avanza en la igualdad de género en la región. El ingrediente principal son los datos estadísticos, pero el Observatorio propone una mirada articulada entre la autonomía física, la autonomía económica y la autonomía en la toma de decisiones, así como el análisis de sus vínculos con otras dimensiones del desarrollo (Montaño, 2010).

En este documento se examina la reforma previsional en Bolivia (Estado Plurinacional de) a la luz de las convergencias entre la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, las observaciones de su Comité, los Objetivos de Desarrollo del

Milenio, el Consenso de Brasilia y el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres construyendo la nueva Bolivia para vivir bien”. Este examen se hace desde la perspectiva de la autonomía económica de las mujeres, como la entiende el Observatorio. Asimismo, se analiza cómo se están articulando los mandatos del Estado con el uso de información.

En términos generales, puede sostenerse que los marcos jurídicos están alineados con los instrumentos internacionales de derechos humanos mencionados y que el gran problema es el déficit de implementación y de institucionalidad.

A manera de contexto, en este capítulo primero se da cuenta de la ratificación de los instrumentos internacionales más relevantes para la igualdad de género por parte del Estado boliviano, para después describir brevemente la ubicación de la institucionalidad de género en el Estado y caracterizar al Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades sobre la base de sus componentes. A continuación, se describe el estado de las tres dimensiones de la autonomía de las mujeres en el país en virtud de los indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Posteriormente se analiza la convergencia entre los compromisos internacionales ya mencionados asumidos por el Estado y su política interna de igualdad de género. Esto se hace sobre la base de una matriz comparativa que se presenta en los anexos, donde se revela que los preceptos de los acuerdos internacionales son más exigentes y desarrollados que el Plan.

Más adelante se revisa la política previsional emergente en el país, entendida como política que incide en la autonomía económica de las mujeres, a partir de la ley de pensiones de 2010. La reforma previsional en curso promete subsanar, en parte, los problemas de equidad para quienes pertenecen al mercado de empleo formal, pero no hace frente a las causas de la exclusión, que, como se sabe, es sobre todo femenina. También se examina qué indicadores se utilizaron en la formulación de la nueva política, cuáles se encuentran disponibles y su relación con los mandatos internacionales, se señalan los vacíos en esta área y se propone el procesamiento de información para llenar estas falencias y poder dar cuenta del accionar de Bolivia (Estado Plurinacional de) en relación con los compromisos asumidos en materia de seguridad social en los diversos instrumentos internacionales. Por último, se presentan e identifican algunos desafíos a futuro relativos a las políticas de género, especialmente en materia de autonomía económica, y a la generación, el procesamiento y el uso de la información estadística.

A. Contexto nacional

En este acápite se dará cuenta del nivel de adhesión del Estado boliviano a los convenios internacionales más importantes para la igualdad de género, a fin de abordar después la institucionalidad de género vigente y la política formulada desde esta instancia.

1. Inserción internacional del país en términos de los acuerdos y compromisos internacionales

Si bien Bolivia (Estado Plurinacional de) se ha caracterizado por tener normas jurídicas alineadas con los tratados internacionales de derechos humanos, los problemas se presentan al momento de su implementación.

En el ámbito de las Naciones Unidas, la Convención y su Protocolo Facultativo fueron ratificados en 1989 y 2000, respectivamente. En 2000 también se ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como su respectivo Protocolo Facultativo. Respecto de los Convenios de la OIT relevantes para la igualdad de género se han ratificado: el Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración, el Convenio N° 103 sobre la protección de la maternidad, el Convenio N° 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, y el Convenio N° 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares.

En el espacio del sistema interamericano también se da la tendencia a ratificar todos los instrumentos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”, que quizás sea la más importante por sus efectos movilizadores.

2. Institucionalidad de género

El mecanismo para el adelanto de la mujer en Bolivia (Estado Plurinacional de) tiene ya 17 años. En 1993 se crea la Subsecretaría de Asuntos de Género en el Ministerio de Desarrollo Humano y en esa etapa también se formula el Primer Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. Además, se incide de manera significativa en varias reformas: se consigue una cuota del 30% en la ley de partidos políticos y se integra una perspectiva de género a la reforma educativa y a la ley de participación popular. En 1997 se formula un Plan Nacional

para la Igualdad de Oportunidades quinquenal sobre la base de siete áreas temáticas de la Plataforma de Acción de Beijing. Posteriormente se reorganiza el poder ejecutivo y se crean el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia y la Dirección de Género, dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. En este período, se formula el Plan Nacional de Equidad de Género 2001-2003 (Decreto Supremo N° 26.350 del 11 de octubre de 2001), así como un nuevo plan de prevención y erradicación de la violencia y otro para la erradicación de la pobreza. Desde este período y hasta 2005, en medio de cuatro gestiones gubernamentales inconclusas y dependiendo de dos ministerios distintos, se crea el Viceministerio de la Mujer con otros dos planes de igualdad.

Como se reconoce en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades actual, los diversos planes anteriores fueron ejecutados parcialmente pese a las adversidades y los escasísimos recursos asignados por el poder ejecutivo al tema de género (Ministerio de Justicia, 2008).

En 2006 se establece el Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, dependiente del Ministerio de Justicia, que en la segunda gestión del gobierno de turno se cambió por el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, con similares funciones. Según la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, las funciones del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades son: formular, ejecutar y evaluar políticas y planes de igualdad y de defensa y protección de derechos (no solo para las mujeres, sino también para la niñez, la adolescencia, la tercera edad, las personas con discapacidad y los sectores vulnerables, o sea, todos menos los hombres adultos no vulnerables); formular reglamentos e instructivos para fortalecer los mecanismos de prevención y tratamiento de la violencia de género, así como de protección frente al maltrato institucional de todas las poblaciones mencionadas; velar por el cumplimiento de leyes y convenios internacionales, y coordinar con las instancias departamentales y municipales para la ejecución de políticas de género y generacionales.

Cabe destacar, en primer término, las facultades ejecutivas de la instancia de género, pues claramente van más allá de la rectoría. Sin embargo, esta amplitud de funciones no se condice con el peso del mecanismo en el Estado.

Por otra parte, se resalta el tratamiento conjunto de las mujeres con los grupos vulnerables, algo que es de larga data en el país, al igual que en el resto de la región. Este tratamiento se repite en las gobernaciones (autoridad del nivel departamental). También resulta llamativo que los gobiernos departamentales —en manos de la oposición— y el gobierno

nacional den actualmente un tratamiento similar al mecanismo para el adelanto de la mujer en términos de su baja jerarquía y su poco peso dentro del aparato estatal.

3. Caracterización del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades

El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres construyendo la nueva Bolivia para vivir bien” contiene las siguientes partes: un marco conceptual, un marco normativo, un marco institucional, un diagnóstico y una estrategia de desarrollo (que sería el Plan propiamente dicho).

El marco conceptual comienza por atribuir la desigualdad imperante en el país, incluida la de género, a dos fenómenos y, al mismo tiempo, etapas históricas: el neocolonialismo y el neoliberalismo. Cabe recordar que el sistema de género, generador de la desigualdad, ha estado presente a lo largo de toda la historia y que, por lo tanto, las causales de la desigualdad rebasan los fenómenos mencionados. Otro aspecto relevante es el desarrollo del concepto de par complementario que se atribuye a las cosmovisiones indígenas, entendido como reciprocidad entre lo femenino y lo masculino, además de complementariedad. No obstante, se resalta la necesidad de desmitificar este concepto, ya que incluso en las relaciones precoloniales existían rasgos patriarcales¹.

Por otra parte, el marco conceptual fija el cuerpo, el espacio, el movimiento (que se refiere a los movimientos sociales, políticos y culturales), el tiempo y la memoria como campos de acción en los cuales incidir y sobre los cuales trazar la estrategia de desarrollo.

El marco normativo sintetiza los principales cuerpos legales vigentes e identifica, a grandes rasgos, las discriminaciones y los problemas persistentes, tras varios avances en el orden legal, así como sus potencialidades. A su vez, el marco institucional ubica a la institucionalidad de género en la estructura del Estado.

El diagnóstico del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades usa bastantes indicadores, pero su aplicación es más descriptiva que analítica, y acude mucho al censo de 2001 cuando se podría usar más las encuestas de hogares que son más actuales para varios temas. De los indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe usa el de “población sin ingresos propios”.

¹ El par complementario (*chacha-warmi* en aymara o *qhari-warmi* en quechua) no es una categoría presente en todos los pueblos indígenas del país como se pretende en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades.

Se identifica asimismo la necesidad de mejorar la presentación de los datos. Esto importa en virtud del uso que se vaya a dar al documento, de modo que si se pretende usar como un documento interno de políticas, no tiene mayor relevancia el carácter poco didáctico con que se presentan las estadísticas y los cuadros, pero si se considera que este diagnóstico es parte integrante del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades y, como tal, debe estar a disposición de la población para que las mujeres puedan ejercer una defensa y un control social, entonces sí es importante que sea fácil acceder a los datos y comprenderlos. Lo expuesto adquiere mayor relevancia si se considera que la experiencia de la región muestra que los mecanismos para el adelanto de la mujer dependen, en gran medida, del activismo del movimiento de mujeres (Fernós, 2010).

En la estrategia de desarrollo se definen una serie de problemas y macroproblemas sobre la base de seis ejes o ámbitos: económico, productivo y laboral; de la educación; de la salud; de la violencia de género; de la ciudadanía y participación política; y de la institucionalidad pública. En el cuadro III.1 se presentan los problemas y macroproblemas pertenecientes al ámbito económico, productivo y laboral por corresponder a la autonomía económica, área de estudio del presente documento.

Cuadro III.1
 PROBLEMAS Y MACROPROBLEMAS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN EL
 ÁMBITO ECONÓMICO, PRODUCTIVO Y LABORAL

Problemas	Macroproblemas
<ol style="list-style-type: none"> 1. La pobreza tiene rostro de mujer indígena y campesina. 2. Las mujeres tienen menor acceso que los hombres a bienes patrimoniales tangibles (propiedad de la tierra y la vivienda, acceso al crédito) e intangibles (acceso a la tecnología y a la capacitación) y menor control de dichos bienes. 3. Existen mayores porcentajes de mujeres que de hombres sin ingresos propios o con ingresos insuficientes. 4. Las mujeres acceden principalmente a empleos de baja remuneración. 5. Existen condiciones laborales deficientes específicas en razón de género (menor acceso al empleo, mayor discontinuidad en el empleo, discriminación salarial, acoso sexual en el trabajo). 6. Se verifican brechas en pensiones de jubilación entre hombres y mujeres. 	<p>Dependencia económica</p> <p>La distribución injusta, diferenciada y discriminatoria de los recursos económicos, productivos, tecnológicos y patrimoniales entre mujeres y hombres genera la dependencia económica de las mujeres.</p>

Fuente: Elaboración propia [en línea] www.cepal.org/oig.

Como puede apreciarse, la división sexual del trabajo no figura como problema, aunque sí varias de sus manifestaciones. Tampoco figuran, por tanto, las necesidades de redistribución y reconocimiento del trabajo de cuidado y doméstico. A continuación de los problemas se identifican las potencialidades, que se desarrollan en función de los cinco campos de acción mencionados en el marco conceptual (cuerpo, espacio, tiempo, movimiento y memoria).

Posteriormente, se desarrollan los objetivos estratégicos y sus correspondientes políticas en virtud de los seis ejes mencionados. Es aquí donde el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades declara una vigencia de 12 años, pues los objetivos estratégicos están planteados para 2020. En el eje que nos ocupa, el económico, productivo y laboral, el objetivo es:

“Hasta 2020, el Estado boliviano, en los niveles de la gestión pública, ha generado condiciones para el ejercicio pleno de los derechos económicos, productivos y laborales de las mujeres, a fin de que alcancen mayor autonomía económica”.

A su vez, a las políticas trazadas para cada objetivo estratégico corresponden una serie de acciones concurrentes con sus responsables principales.

Por último, hay que mencionar que la institucionalización del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la rectoría ejercida por el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades se presentan como grandes desafíos de esta instancia, que podrían empezar a afrontarse mediante la divulgación del propio Plan para conseguir alianzas y a partir de ellas ejercer la presión necesaria para lograr una mayor incidencia en las políticas sectoriales y una mayor dotación de recursos.

Hay que tener presente que la efectividad de las políticas de género depende de varios factores. Como sostiene Montaña (2010), las políticas públicas son construcciones materiales y simbólicas que involucran a varios actores y redes, y en el caso de las políticas de género pueden producir cambios relativos a la misma constelación histórica que las hace posibles. Estos cambios no dependen solo de la fuerza del movimiento de mujeres, pero si este no ha podido instalar una agenda, el proceso será más lento y fragmentado; no dependen de la importancia asignada por el gobierno al Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, pero la voluntad política es determinante; tampoco dependen de la manera en que se asignan los recursos, aunque, obviamente, el presupuesto es necesario.

B. Caracterización de las autonomías sobre la base de los indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe

Bolivia (Estado Plurinacional de) es un país de hondas y enraizadas desigualdades étnicas, socioeconómicas, geográficas y, por supuesto, de género. Si bien todas estas fuentes de desigualdades han sido vividas como naturales, tras algunos años de este gobierno, que transita su segunda gestión en una política de reivindicación de lo indígena, esto ya no ocurre con las desigualdades étnicas. Aunque las conquistas parecen ser más simbólicas que reales en este orden, el empoderamiento se presenta como irreversible. Lamentablemente, no sucede lo mismo con la desigualdad de género, que sigue percibiéndose como algo natural, con escasos avances que se concentran en la promulgación de leyes.

Respecto de la autonomía económica, cabe destacar primero que el país tiene una de las tasas más altas de informalidad, que asciende al 72% en el caso de las mujeres ocupadas urbanas y al 58% en el de los hombres. Las brechas en los ingresos laborales —a iguales características de hombres y mujeres ocupados— en las áreas urbanas también son considerables, pues el ingreso femenino representaba el 63% del ingreso masculino en 2004 (CEPAL, 2010). El indicador del Instituto Nacional de Estadística (INE) no aclara si se consideraron las similares características del trabajo en la comparación de ambos ingresos, pero sí tiene la desagregación urbano-rural. En 2005, las mujeres urbanas obtenían el 59,8% del ingreso laboral masculino, mientras que las mujeres rurales solo alcanzaban al 33,1%. Estas cifras tan reveladoras son el resultado de un agrandamiento de la brecha en las remuneraciones entre 2000 y 2005.

En materia de jubilaciones y pensiones, las mujeres representan apenas el 34% de los afiliados de 20 años y más (Ministerio de Justicia, 2008).

El concepto de autonomía adoptado por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe corresponde al informe *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, donde se define como “el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En ese sentido, existe una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente”.

Como sucede con los derechos humanos, las categorías de autonomía tienen más fines didácticos, y también de control social y defensa, que una delimitación clara en la práctica. Esto se debe a su profunda interdependencia. Schrijvers (1985) planteó cuatro categorías de autonomía: política, física, económica y sociocultural. La interrelación es clara. Por ejemplo, tener independencia o autonomía

económica contribuye a tener mayor libertad con respecto al propio cuerpo y a la dirección de la vida. Asimismo, la autonomía económica y la autonomía sociocultural, es decir, el acceso y control de los recursos culturales y la información, el derecho a una identidad independiente y al reconocimiento del valor propio, son necesarias para la autonomía política. Esta interdependencia se expresa con claridad en las bajísimas tasas de participación de las mujeres de la región en los órganos de decisión política (Rico y Marco, 2010).

El Observatorio maneja las autonomías física, económica y en la toma de decisiones (o política) sobre la base de los indicadores que se analizarán a continuación.

1. Autonomía física

El Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe ha expresado la autonomía física de las mujeres en dos grandes problemáticas que dan cuenta de los déficits en el control que las mujeres pueden ejercer sobre su propio cuerpo: violencia de género y derechos sexuales y reproductivos.

Como se aprecia en el cuadro III.2, el país no cuenta con datos de feminicidio, es decir, el número de muertes de mujeres ocasionadas por la pareja o ex pareja íntima (la legislación tampoco contempla este delito).

Cuadro III.2
BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE): INDICADORES DEL
OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE PARA LA AUTONOMÍA FÍSICA

Indicadores	Cifras y años
Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima	...
Maternidad en adolescentes (porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que son madres)	13,5 (2001)
Demanda insatisfecha de planificación familiar (porcentaje de mujeres unidas que no desean tener más hijos o que postergarían el siguiente nacimiento de un hijo, pero que no están usando un método de planificación familiar)	2,7 (2003)
Mortalidad materna (muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos)	180 (2008)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

Las organizaciones no gubernamentales han planteado diversas iniciativas para mejorar el registro de los casos de violencia de género, pero se enfrentaron a obstáculos muy difíciles de superar que, en realidad, serían pequeños detalles de rutina en la labor de los funcionarios de las distintas áreas (salud, policía, poder judicial) en los que hay que trabajar. La primera instancia llamada a generar el dato sería el sector de la salud, donde existe la obligación de llenar una ficha de vigilancia epidemiológica específica, consignando la violencia como violencia intrafamiliar, y remitirla al Sistema Nacional de Información en Salud mediante los Servicios Departamentales de Salud. Paralelamente, el sector de la salud, o cualquier otra instancia oficial a la que llegue la víctima, debería llenar un formulario de referencia y contrarreferencia, que tiene el objetivo primordial de movilizar los recursos institucionales pertinentes, pero que además deja un rastro de la ruta de la víctima y supone un registro, es decir, otra fuente de datos. Sin embargo, a pesar de las obligaciones legales, el personal de salud aún no registra un uso masivo de la ficha epidemiológica específica para violencia intrafamiliar ni denuncia los casos ante las brigadas de protección de la familia de la policía, a las que deberían enviar a la víctima con el respectivo formulario de referencia. Esta actitud responde a una falta de capacitación en la problemática, a un temor a involucrarse en procesos legales o, simplemente, en muchos casos, a sexismo. Además, con la denuncia se posibilitaría la intervención de médicos forenses y fiscales de forma de establecer la violencia más fehacientemente.

En su informe de semana epidemiológica, el Sistema Nacional de Información en Salud del Ministerio de Salud y Deportes ni siquiera consigna los casos de violencia, lo que refleja la importancia que se le atribuye, pero estos pueden procesarse en línea desde su sitio web. No obstante, siempre se habla de violencia intrafamiliar, sin especificarse tipos de violencia y sin que exista la posibilidad de generar el dato de feminicidio. De hecho, los datos sobre violencia de género desglosados en violencia física, sexual o psicológica que el INE pone a disposición de la población datan de 2003 y provienen de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, es decir que no son generados por el sector de la salud, ni por la policía o el poder judicial.

Por otra parte, el propio Estado boliviano reconoce en sus informes al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer que la ley que sanciona la violencia intrafamiliar, según los propios términos de la norma, es más preventiva que punitiva. Sin embargo, el Estado muestra como logros la inclusión de la violencia en el Sistema Nacional de Información en Salud y la inclusión de la temática en los currículos escolares y de los jueces, aspectos que siguen siendo sumamente deficitarios.

No hay duda de que el dato del sector de la salud es un gran avance factible de ser mejorado. No obstante, los datos sectoriales varían y su comparabilidad se dificulta, de ahí la conveniencia de las encuestas nacionales de violencia.

Respecto del indicador de maternidad en adolescentes, cabe destacar que, como en otros casos, esta se diferencia por niveles socioeconómicos y que, si bien el dato del Observatorio es de 2001, la realidad no ha cambiado. También es notoria la tasa de embarazos no deseados entre las adolescentes, lo que pone en evidencia la necesidad de implementar políticas en esta materia que vayan más allá de la información, aunque no hay duda de que la información adecuada sobre anticoncepción y salud sexual sigue siendo un tema pendiente en algunas regiones del país (Alfonso, 2008). Además de mejorar el acceso a los servicios de salud como parte de una política integral de fomento del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, el embarazo adolescente pasa por un tema cultural que también debe ser abordado por las políticas públicas. Por una parte, la maternidad es un proyecto vital y brinda algo propio a adolescentes que no ven alternativas en su vida, y por la otra, aun sabiendo cómo prevenir el embarazo, existen barreras culturales que impiden que las adolescentes exijan a sus parejas el uso de preservativo.

La demanda insatisfecha de planificación familiar y la mortalidad materna muestran uno de los peores porcentajes de la región pese a la existencia de diversos programas gubernamentales dirigidos a enfrentar estas situaciones (CEDAW, 2008). El problema es que estos programas no han llegado a la población o no han tenido la continuidad necesaria. El programa de mayor impacto es el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), que fue promulgado en 2002 como parte de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y cubre a las mujeres durante el embarazo y hasta seis meses después del parto, y a todos los menores de 5 años. Las evaluaciones muestran que la mayoría de las prestaciones se dan en el área de pediatría y que el subsector público es el mayor prestador (UDAPE/ UNICEF, 2006). Además, pese a la progresiva ampliación de su cobertura, el SUMI aún presenta deficiencias, sobre todo en las áreas rurales, e incluso en las áreas urbanas se enfrenta al desconocimiento de la ciudadanía de su derecho a acceder a los servicios de salud de manera gratuita. La otra gran limitación de este seguro es que las necesidades de planificación familiar siguen sin estar cubiertas, excepto por los seis meses posteriores al parto.

Mientras que el indicador de mortalidad materna es bastante usado y está muy difundido, la brecha entre fecundidad observada y deseada no es tan utilizada, aunque esto está cambiando. Por ejemplo, este indicador se utiliza en los dos últimos informes del Estado boliviano al Comité (CEDAW, 2008) donde, sobre la base de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2003), se muestra el mismo dato del Observatorio y además se desagrega por nivel educativo, pues la brecha entre la fecundidad deseada y observada disminuye notablemente a medida que se incrementa el nivel educativo de las mujeres. No puede dejar de mencionarse además que, según la misma encuesta, cerca de la mitad de las mujeres no toman las decisiones respecto de su propia salud (en este aspecto no hay grandes diferencias entre mujeres casadas, unidas o solteras).

2. Autonomía en la toma de decisiones

La autonomía en la toma de decisiones ha sido graficada en virtud de la presencia de mujeres en el poder estatal. De este modo, los indicadores dan cuenta de su participación en los tres órganos del Estado y en el nivel local.

Cuadro III.3
BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE): INDICADORES DEL OBSERVATORIO
DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA
LA AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES

Indicadores	Cifras y años
Porcentaje de mujeres en el poder ejecutivo	37,7 (2010)
Porcentaje de mujeres en el poder legislativo	25,4 (2010)
Porcentaje de mujeres en el poder judicial	18,0 (2010)
Porcentaje de alcaldesas	6,1 (2009)
Porcentaje de concejales	13,4 (2008)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

En la nueva Ley del Órgano Electoral Plurinacional (2010) se ha establecido la paridad y alternancia en las candidaturas y la elección de órganos de poder (ahora incluso son elegibles los altos cargos del poder judicial), y el acoso político como delito electoral. En el mismo sentido se pronuncia la Ley del Órgano Judicial (2010). Estos avances son logros del movimiento de mujeres, que, pese a su fragmentación, ha sido constante con estas demandas y ha sabido ejercer presión en la Asamblea Legislativa, y se enmarcan en el artículo 26.I de la nueva Constitución

Política del Estado, que establece que la participación en el poder político “será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres” (este artículo también es resultado de las demandas del movimiento de mujeres). Asimismo, en el artículo 172, inciso 22, se establece que nombrar los ministros es facultad del presidente “respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial”. En cumplimiento de esta norma hay paridad en los ministerios.

Hasta ahora, la participación femenina ha sido escasa en el poder político, sobre todo en los cargos electivos y del poder judicial. Las barreras a enfrentar en el poder judicial serían diferentes de las que usualmente encuentran las mujeres en la política (insuficientes recursos económicos y capital social, acoso político, códigos de homosociabilidad), pues parece que existen estructuras sexistas que inciden en los procesos de selección, los mecanismos de ascenso y las trayectorias profesionales de las juristas². Esta situación debería mejorar con la Ley del Órgano Judicial.

Llama especialmente la atención la escasa presencia de mujeres en el poder local, que podría pensarse que es el que está más cerca de la población. Esto se debe a que, como reconoce el propio Estado boliviano en sus informes al Comité, no se ha cumplido ni con el 30% de cuotas en las listas parlamentarias (establecido en la reforma del Código Electoral), ni con el 50% de cuotas en las candidaturas de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.

3. Autonomía económica

La autonomía económica implica la generación de recursos propios, así como las condiciones en que se da esta generación y, sobre todo, la libre disposición de esos recursos.

En esta línea, se ha planteado la hipótesis de que el trabajo remunerado es un requisito para la autonomía económica, pero no la garantiza per se. El empleo traerá como consecuencia una mayor autonomía económica para las mujeres dependiendo de una serie de variables como la calidad de dicho empleo, las circunstancias de ejercicio del derecho al trabajo, las características y el alcance de las políticas sociales (tipos de contingencias que cubren, magnitud de la redistribución que posibilitan), la respuesta pública a las necesidades de armonizar empleo y familia, y una serie de factores subjetivos, como

² Esto al margen de los obstáculos que tienen que ver con el ámbito personal y familiar, el espacio privado, como la falta de tiempo y las dificultades para armonizar una carrera política o judicial con las responsabilidades familiares de cuidado.

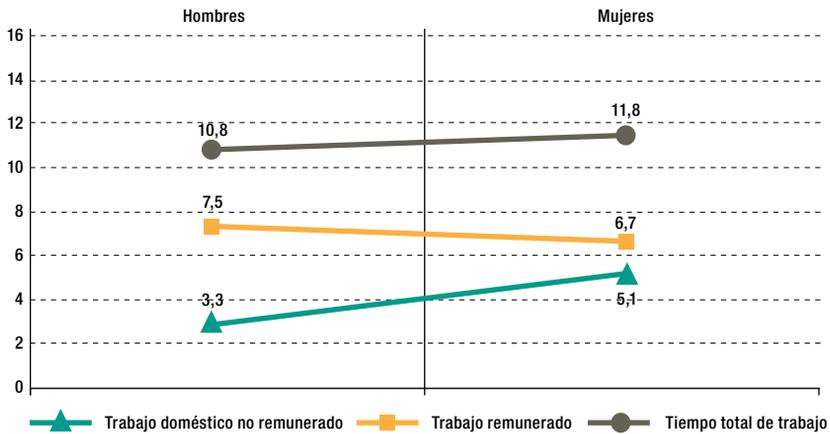
el grado de renuncia o de sacrificio que estén dispuestas a asumir las mujeres a favor de sus familiares, sobre todo de sus hijos, y, en definitiva, el abanico de opciones con que cuenten (Rico y Marco, 2010).

Cada vez son más las evidencias que motivan este planteamiento. Justamente en Bolivia (Estado Plurinacional de), Marca y López (2006) muestran que en la ciudad de El Alto hay mujeres con jornadas de trabajo de 14 horas, que forman parte de un hogar biparental, en algunos casos con la pareja masculina desempleada y en otros no, y que el papel de proveedora exclusiva no les significa ni mayor poder en la familia, ni más disposición de su tiempo o de sus ingresos, pues todo lo que ganan está afectado por las necesidades de subsistencia del hogar y se destina a cubrir esas necesidades. También en Bolivia (Estado Plurinacional de), en otro estudio (Escobar de Pabón, 2003) se muestra, sobre la base de un análisis de las encuestas de hogares de la década de 1990, que la masiva participación económica femenina no debe de por sí llevarnos a juicios optimistas, puesto que, si bien es un avance, se da en condiciones de segregación y discriminación crecientes y ha supuesto un aumento de responsabilidades —pagadas, además de las domésticas no remuneradas— para las mujeres, sobre todo en los estratos más pobres, donde incluso su calidad de vida podría haber empeorado.

Cabe preguntarse entonces: ¿qué autonomía económica puede haber si los ingresos están predestinados a cubrir las necesidades básicas, mayormente de otras personas? Y esto tiene que ver con que Bolivia (Estado Plurinacional de) tiene, desde hace mucho tiempo, tasas de inserción laboral altísimas, al tiempo que es el país más pobre de la subregión andina y uno de los más pobres del continente. Las mujeres trabajan porque lo necesitan, no tienen opción (Rico y Marco, 2010).

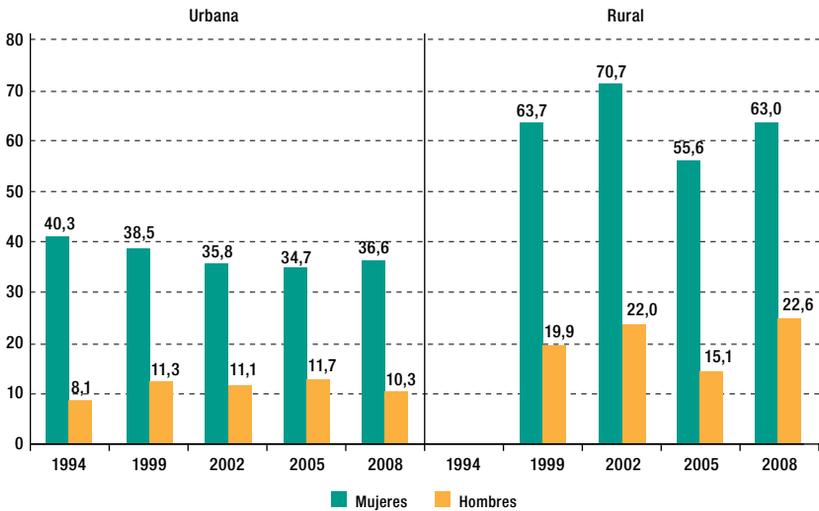
Por lo expuesto, los indicadores del Observatorio son: tiempo total de trabajo y población sin ingresos propios (no se integran indicadores de empleo que, sin duda, hacen a la lectura global de la autonomía económica de las mujeres, pero leídos integralmente y en combinación con otros datos).

Gráfico III.1
 BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE): TIEMPO TOTAL DE TRABAJO DE HOMBRES
 Y MUJERES (TRABAJO REMUNERADO Y TRABAJO NO REMUNERADO)
 (En horas diarias)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

Gráfico III.2
 BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE): POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

Recientemente, se ha conformado un comité intersectorial integrado por el INE, el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y el Instituto de Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés, que está trabajando en una nueva encuesta de uso del tiempo. Hasta ahora, los datos existentes, provenientes de la encuesta de 2001, no son muy conocidos a nivel nacional y su uso se limita a esferas académicas de investigación en un par de universidades y algunos grupos feministas. Estos datos no se encuentran en el sitio web del INE, donde se sintetizan las estadísticas de género. Esto aumenta la importancia de los sitios web del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe y de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En sus informes al Comité, el Estado boliviano reconoce que el porcentaje de mujeres económicamente “inactivas” oculta la contribución de estas al país, no solo mediante el trabajo doméstico, sino también en el campo agrícola y en otras labores en el área rural.

C. Convergencia entre los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado

A continuación, se analiza la convergencia entre la política de género y la legislación nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a la igualdad de género.

1. Dimensiones consideradas

Para evaluar la convergencia entre los compromisos nacionales e internacionales asumidos por Bolivia (Estado Plurinacional de) se elaboró una matriz comparativa entre los compromisos establecidos en la Convención, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Consenso de Brasilia y el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades. En esta matriz, que figura en el anexo, estos instrumentos constituyen las columnas.

La Convención representa un hito mundial en el reconocimiento de las distintas formas de discriminación, en su definición y en materia de acuerdos entre los Estados para superarlas. Además, es un tratado propiamente dicho, es decir que es ley entre las partes y, en consecuencia, las obligaciones entre los Estados son morales, pero también jurídicas, por lo que el Comité vigila su cumplimiento.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben cumplirse a la luz de los mandatos de la Convención y del Consenso de Brasilia. Para los intereses de género, importa no solo cumplir los Objetivos, sino también la forma en que estos se cumplen, pues, por ejemplo, puede disminuirse la proporción de hogares pobres en cumplimiento del Objetivo 1, sin alterar los déficits de autonomía económica de las mujeres. Además, hay una razón práctica para relacionar los compromisos de estos tres instrumentos internacionales: la mayor visibilidad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el mismo sentido, al representar un piso mínimo pero claro en términos de justicia social a alcanzar en un plazo convenido, este instrumento moviliza más recursos y voluntades políticas.

El Consenso de Brasilia no tiene el mismo tipo de obligatoriedad que la Convención, pero tiene una obligatoriedad que deriva de la fuerza moral de los compromisos asumidos por los Estados en tanto sujetos de derecho internacional. Refleja, además, las problemáticas específicas de la región completamente actualizadas, pues la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que es el organismo que da origen a este y otros consensos, se reúne cada tres años para renovar sus compromisos en función, precisamente, de la evolución de las problemáticas. Estos consensos marcan la agenda de género de los países de la región, la hoja de ruta de los mecanismos para el adelanto de la mujer de los gobiernos y también, en gran medida, del movimiento de mujeres.

La última columna de la matriz es el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, pues es el objeto de estudio de este documento. Los mandatos nacionales e internacionales se clasificaron en tres grandes filas o subtablas según: autonomía física, autonomía económica y autonomía política. A su vez, en cada una de estas categorías se incluyen las temáticas correspondientes. También se agregó una cuarta categoría con las “condiciones de posibilidad para el ejercicio de la autonomía de las mujeres”, en la que se exponen los compromisos en materia de educación, medios de comunicación y mecanismos para el adelanto de la mujer e institucionalización de la perspectiva de género.

Una primera utilidad de esta matriz es que, a los efectos de la defensa, podría empezar a invocarse a la Convención junto con los consensos, pues mientras que la primera es más vinculante, los consensos ya incorporan avances y demandas de décadas posteriores, especialmente el Consenso de Brasilia.

2. ¿A qué se compromete Bolivia (Estado Plurinacional de) en materia de igualdad de género?

a) Autonomía física: violencia de género y derechos sexuales y reproductivos

En términos muy generales, puede verificarse que respecto de la autonomía física —violencia de género y derechos sexuales y reproductivos— hay bastante coincidencia entre el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades y el Consenso de Brasilia, aunque el último es mucho más preciso y exigente que el primero. Mientras que tanto la Convención como el Consenso de Brasilia se pronuncian enfáticamente respecto de la dramática realidad de la trata y el tráfico, en el Plan no se menciona esta situación presente en el país, a pesar de que el Comité ya ha llamado la atención al Estado boliviano al respecto.

En sus últimas observaciones (2008) a los informes presentados por Bolivia (Estado Plurinacional de), el Comité observa con satisfacción diversas leyes y programas referidos a la autonomía física de las mujeres: la ley N° 1.674 contra la violencia doméstica, la ley N° 2.033 de protección a las víctimas de delitos contra la libertad sexual, la ley N° 3.325 sobre la trata y el tráfico de personas y otros delitos relacionados, el Plan Nacional de Maternidad y Nacimientos Seguros y el Plan Nacional de Salud Reproductiva. No obstante, también se señala la persistencia de preceptos discriminatorios, incluso a nivel legal. Este el caso del artículo 317 del Código Penal, que favorece, en casos de violación y otros abusos, la impunidad del culpable si este contrae matrimonio con la víctima. En el artículo citado se dispone que si, una vez iniciado el proceso penal, el reo declarado culpable de violación se casa con la víctima antes de que la sentencia quede ejecutoriada, es decir antes de que sea completamente definitiva, no se aplica la sanción³. También se observa el artículo 130 del Código de Familia sobre las causas del divorcio, donde no se contempla el mutuo acuerdo.

Además, hay que señalar que el Comité manifiesta su preocupación por la disparidad existente de jure y de facto respecto de la protección legal de la mujer y la igualdad real.

En materia de trata y tráfico, el Comité insta al Estado boliviano a que impulse acuerdos regionales sobre este problema en el área del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Además, recomienda que se ataque la causa fundamental de la trata y explotación sexual mediante la intensificación de los esfuerzos destinados a mejorar la situación

³ Una sentencia queda ejecutoriada cuando no admite recurso alguno (de apelación o de nulidad), ya sea por haberse resuelto estos recursos o por haberse vencido los plazos para ello.

económica de las mujeres, eliminando así su vulnerabilidad ante la explotación, y que se adopten medidas para la rehabilitación e integración social de las mujeres y niñas víctimas.

La Convención no se pronuncia específicamente respecto de la violencia de género, lo que debe obedecer a la época en que fue adoptada. A nivel nacional, se destaca que en la Constitución Política del Estado se reconoce el derecho a una vida libre de violencia y el deber del Estado de prevenir y sancionar la violencia de género. Asimismo, en la Ley del Órgano Judicial de 2010 se establece la creación de juzgados especiales y la prohibición de conciliar en casos de violencia de género.

El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades podría mejorarse en esta materia, pues resulta un tanto ambiguo. En este sentido, siguiendo los lineamientos del Consenso de Brasilia, podría incorporar las obligaciones presupuestarias del Estado para los programas de violencia, mencionar el feminicidio como delito específico que debe ser tipificado y la necesidad de generar las respectivas estadísticas, y abordar manifestaciones específicas de la violencia de género, más allá de las ejercidas en el ámbito de la familia, así como las necesidades de protección especial de ciertos grupos de mujeres, como las prostitutas, o las especificidades de la violencia de género en el área de seguridad ciudadana.

Cabe recordar aquí los problemas respecto de las dificultades de medición y desconocimiento de la problemática por parte del personal de salud, lo que afecta no solo el tema de la vigilancia epidemiológica, sino también los protocolos de atención. Entre 2003 y 2007 hubo cierta insistencia en estos temas a partir de la vigencia de un plan específico de atención a la violencia intrafamiliar, en el marco del cual se promocionaron las normas de atención para el personal de salud, las brigadas de protección a la familia y los Servicios Legales Integrales Municipales, pero este plan no se ha renovado. La única acción que ha continuado, según ya se mencionó, es el registro de casos en el Sistema Nacional de Salud.

En cuanto a la violencia de género, el Comité considera positivas algunas iniciativas legislativas y políticas tendientes a reducirla, pero sigue observando con preocupación el alcance, la intensidad y la prevalencia de este fenómeno. En particular, el Comité se muestra preocupado por las debilidades de la ley N° 1.674 contra la violencia en la familia o en el hogar y de la ley N° 2.033 de protección a las víctimas de violencia sexual, especialmente por la prioridad acordada a la reconciliación y la integridad familiar, así como por el hecho de que los

funcionarios judiciales inducen a las mujeres víctimas a renunciar a hacer valer sus derechos ante la justicia (párr. 24). Lo relativo a la conciliación deberá modificarse en esta última ley en virtud de los mandatos de la mencionada Ley del Órgano Judicial.

Respecto de los derechos sexuales y reproductivos, se destaca como un logro su reconocimiento en la Constitución Política del Estado. En el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, estos derechos forman parte del eje de la salud y de la política “Ampliar la cobertura de los servicios de salud a las mujeres en edad fértil en el marco del Sistema Único, Intercultural y Comunitario”. Mientras que en la Convención los compromisos van de la atención de salud en general, pasando por los períodos previo y posterior al parto, a la planificación familiar, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se habla específicamente de mortalidad materna y en el Consenso de Brasilia se detallan una serie de compromisos que se refieren a derechos sexuales y reproductivos. Estos compromisos incluyen la asignación presupuestaria correspondiente, el respeto a la diversidad de las mujeres en la atención de salud integral para el ejercicio de estos derechos, el acceso a preservativos masculinos y femeninos, la revisión de las normas que penalizan el aborto, la ampliación de programas para la mortalidad materna, el acceso universal a la salud, con especial atención a las adolescentes y mujeres de los pueblos indígenas con pertinencia cultural y lingüística, y la reducción del embarazo adolescente.

Las convergencias de estos compromisos con el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades boliviano se dan en el respeto a la diversidad de las mujeres, sobre todo considerando las diferencias étnicas, incidiendo a estos fines en la formación del personal de salud y en la maternidad segura. Por lo demás, el Plan contiene acciones para la reducción del cáncer de mama y de cuello uterino, y programas de educación ciudadana para los derechos sexuales y reproductivos. Se aprecia entonces que el Consenso de Brasilia va más allá del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, ya que habla, por ejemplo, de la revisión de las normas punitivas del aborto o del reparto de anticonceptivos.

Entre otras iniciativas, cabe destacar el Bono Juana Azurduy de Padilla, vigente desde mayo de 2009, destinado a reducir la mortalidad maternoinfantil mediante la entrega de montos de dinero durante los controles prenatales y posnatales⁴. Se espera que este bono, que ha debido enfrentar fallas administrativas que han perjudicado su entrega y

⁴ La embarazada recibe 50 bolivianos por cada una de las cuatro revisiones prenatales, 120 bolivianos en el primer control posnatal y 12 pagos bimestrales, de 125 bolivianos cada uno, hasta que el niño cumpla dos años (en total obtiene 1.820 bolivianos).

cuyos efectos aún se desconocen, tenga una cobertura considerable, pues ha sido una prioridad del gobierno. La mayoría de sus beneficiarios son niños y niñas, más que mujeres adultas⁵.

En cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, el Comité expresa preocupación por el insuficiente grado de reconocimiento y protección de la salud sexual y los derechos reproductivos de las mujeres, en particular por el hecho de que la ley N° 1.810, la ley marco sobre derechos sexuales y reproductivos aprobada en 2004, aún se encuentre paralizada a la espera de su promulgación. El Comité se muestra especialmente preocupado por los datos ofrecidos por el Estado acerca de la brecha entre la tasa de fecundidad observada y la tasa de fecundidad deseada de las mujeres, sobre todo en el medio rural, así como por el alto número de embarazos entre las adolescentes y sus consecuencias para el disfrute de sus derechos. En la misma área, manifiesta preocupación por las elevadas tasas de mortalidad materna y la falta de una perspectiva de género en la prestación de servicios de salud, algo que resulta especialmente limitante para las mujeres en edad de procrear. Además, se observan dificultades en el acceso al aborto legal (terapéutico o por razones éticas) debido, entre otras cosas, a la falta de reglamentación de las disposiciones legales, con la consecuencia de que muchas mujeres deban recurrir al aborto ilegal en condiciones de riesgo.

b) Autonomía económica: empleo, acceso a activos, seguridad social y cuidado no remunerado

Respecto de la autonomía económica, los temas abordados en los distintos instrumentos son los mismos (igualdad en el empleo y fomento de los derechos laborales, acceso a la tierra y al capital, y formación y capacitación profesional; corresponsabilidad en materia de cuidado y valorización social de este), aunque, una vez más, los acuerdos internacionales son más detallados que el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades.

i) Empleo y derechos del trabajo

En el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, estos temas se tratan en el eje económico, productivo y laboral, y la política respectiva es “promover el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres y el acceso al trabajo digno”. Para ello, las acciones incluyen: eliminación de estereotipos de género en espacios laborales, prevención y sanción del acoso sexual, protección de los derechos laborales,

⁵ En el sitio web de la Presidencia de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ministerio de Salud y Deportes declara que el Bono beneficia a 289.043 personas, de las cuales 192.139 son niños y 96.904 son mujeres en 2009 (véase [en línea] <http://www.presidencia.gob.bo/documentos/bono%20juana%20azurduy.pdf>.)

promoción del trabajo digno para las mineras, promoción de la calidad del empleo y la igualdad salarial, además de una normativa laboral especial más flexible para el sector informal⁶.

Como se aprecia, las acciones del Plan en materia laboral son bastante genéricas y podrían ser más concretas. En este sentido, en la Convención están bien desglosados y especificados los principios que hasta hoy siguen adoptando las legislaciones internas. Lamentablemente, aún hay temas pendientes como los que se indican a continuación:

- i) Iguales condiciones de trabajo.
- ii) Iguales oportunidades de empleo, con aplicación de los mismos criterios de selección.
- iii) Libre elección de la ocupación.
- iv) Acceso a formación profesional y capacitación periódica.
- v) Estabilidad laboral.
- vi) Igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, igualdad de trato e igualdad en los criterios de evaluación.

Todos estos principios estarían englobados en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades bajo la acción de respeto a los derechos laborales, aunque algunos de los principios mencionados no están consagrados en la legislación nacional ni como tales (como principios rectores) ni como derechos (tal es el caso de la igualdad en los criterios de evaluación).

Respecto de la autonomía económica, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se plantea “promover la igualdad y la autonomía de la mujer” y el indicador correspondiente es el de porcentaje de mujeres en el sector no agrícola. Este indicador no da cuenta a cabalidad de la realidad boliviana en materia de autonomía económica de las mujeres, pues el país

⁶ La dificultad en este tema es hacer operativa cualquier normativa laboral para el sector informal. Para los trabajadores y las trabajadoras independientes esto parece poco viable. Tal vez para quienes se desempeñan en el microempresariado resulte útil la iniciativa de generar una normativa laboral especial, pero, en todo caso, su efectividad, al igual que el resto de la ley laboral, dependerá de la fiscalización que realicen las Inspectorías del Trabajo. Esta fiscalización tradicionalmente ha sido poco eficaz y se ha actuado más a denuncia de parte que de oficio, a no ser en temas como la seguridad industrial o, últimamente, el trabajo infantil en la zafra, pero esto no ha ocurrido en otros temas que hacen a la aplicación y el cumplimiento de la legislación, menos aún en los relativos a la igualdad de género.

ha tenido tasas tempranamente altas de participación económica femenina, incluso en el sector no agrícola, y esto no ha significado mayor autonomía y disposición de los recursos en todos los casos.

Debido a que gran parte de las legislaciones de la región ya contienen los principios enunciados en la Convención sobre las distintas dimensiones de la igualdad en el empleo, el Consenso de Brasilia se centra en tres tópicos: a) políticas para mejorar la situación de las mujeres en el trabajo remunerado, b) fiscalización y cumplimiento de la normativa ya existente, y c) grupos discriminados, incluso en la ley, como el de las trabajadoras domésticas. De ahí que los compromisos estatales incluyan el desarrollo de políticas activas del mercado de trabajo para estimular no solo la participación laboral femenina, sino también la formalización del empleo, la reducción de las brechas de desempleo y el acceso de las mujeres a puestos de poder, en especial las indígenas y las mujeres afectadas por otros órdenes de discriminación, como la orientación sexual. De acuerdo con lo expuesto, los compromisos también enfatizan la necesidad de hacer cumplir las leyes antidiscriminación, incluida la sanción del acoso sexual y la necesidad de establecer instancias de reclamo y una legislación igualitaria para las empleadas domésticas.

En esta área, el Comité muestra su preocupación por la persistencia de desigualdades en el mercado de trabajo, en particular las limitadas oportunidades de empleo para las mujeres y la existencia de una importante brecha salarial entre hombres y mujeres, de una clara segregación ocupacional y de malas condiciones de trabajo.

Además, señala la falta de una política dedicada a las mujeres del sector no estructurado, especialmente en la agricultura y para las trabajadoras del hogar, que están privadas de todo tipo de protección y prestaciones sociales. Asimismo, al Comité le preocupa la falta de datos sobre el trabajo de las mujeres en los sectores estructurado y no estructurado de la economía. “El Comité recomienda además la recopilación sistemática de datos estadísticos desglosados por sexo, edad, zonas rurales y urbanas y origen étnico respecto a la mujer en los sectores estructurado y no estructurado de la economía” (párr. 36 y 37).

También identifica la gran vulnerabilidad de las niñas que realizan trabajo infantil y los peligros concretos que las amenazan en la calle, tengan o no familia.

ii) Acceso a recursos productivos

En todos los instrumentos analizados se plantea el acceso a los recursos productivos, incluida la tierra. El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades lo plantea desde el eje económico, productivo y laboral con dos políticas. La primera es la de “promover el acceso de las mujeres a los recursos naturales, a los recursos de la producción y a los servicios públicos”. Para lograr este objetivo, las acciones planteadas son: favorecer la participación femenina en los programas de agua y saneamiento, y dar prioridad a los programas de habitabilidad que tengan enfoque de género y a los programas de apoyo a cooperativas, asociaciones y pequeñas y medianas empresas. La otra política es la de “promover el acceso de las mujeres al patrimonio tangible e intangible”. Para ello se plantea asegurar el acceso de las mujeres al crédito, la tecnología, la propiedad de la tierra y la vivienda solidaria, así como el fortalecimiento del empoderamiento de las mujeres en los espacios de decisión para el manejo de los recursos naturales. Esta quizás sea el área de mayor convergencia con el Consenso de Brasilia y la que está más desarrollada en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, aunque en el Consenso se habla de eliminar las barreras que encuentran las mujeres en el sector financiero, un aspecto que no se toca en el Plan, ya que el acceso al crédito se plantea, en realidad, desde los programas de crédito solidario que da el gobierno. Estos programas tienen el desafío de ampliar su cobertura, pues hasta ahora ha sido limitada y la participación femenina ha sido mínima, como reconoce el diagnóstico del mismo Plan.

En el tema del acceso a los recursos productivos, la Convención responde a su época y, además de especificar el derecho de la mujer a obtener préstamos y aludir a las necesidades específicas de las zonas rurales, se refiere a las capacidades civiles de las mujeres casadas, un tema prácticamente superado en la actualidad.

En relación con los recursos productivos, el Comité también se manifiesta sobre la persistencia de altos niveles de pobreza y exclusión social entre las mujeres en Bolivia (Estado Plurinacional de), en particular entre las mujeres del medio rural, las indígenas, las mujeres de edad y con discapacidad, así como sobre su insuficiente acceso a la tierra, a la vivienda y a los servicios sociales básicos. Por lo mismo, se recomienda al Estado parte intensificar sus esfuerzos para ejecutar en todo el país programas educativos eficaces, de capacitación para la generación de ingresos, incluido el suministro de planes de microfinanciamiento, como medio para atenuar la pobreza, y adoptar medidas para asegurar la igualdad de acceso de las mujeres a la tierra, la vivienda, la atención sanitaria y los servicios sociales básicos.

iii) Seguridad social

La siguiente acción que identifica el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades en materia de autonomía económica (dentro del mismo eje y la misma política que ya se viene desarrollando) es la de “velar por la seguridad social de las mujeres en los espacios laborales”. Un primer análisis, por tanto, es que la seguridad social está concebida desde su origen en el mercado del empleo y no desde el estatus ciudadano de las personas como fuente del derecho. Cabe destacar que en diciembre de 2010 se promulgó la nueva ley de pensiones que rige desde de enero de 2011.

La Convención contempla el derecho a la seguridad social desde la cobertura de varias contingencias (desempleo, enfermedad, invalidez y vejez). La cobertura de la maternidad está concebida casi como en los términos actuales, es decir, con licencia pagada y computable a efectos de la antigüedad y prohibición de despido. En el Consenso de Brasilia se abordan problemáticas vigentes, pero de larga data, como la universalidad, así como también otras nuevas, como la necesidad de adaptar los sistemas previsionales a fin de incluir a las trabajadoras del mercado informal, a las productoras familiares campesinas, a las trabajadoras domésticas, a las parejas del mismo sexo entre los beneficiarios del titular y a quienes se dedican al cuidado no pagado.

iv) Cuidado no remunerado

Como un importante logro se destaca que en la Constitución Política se reconoce el valor económico del trabajo realizado en el hogar y se dispone que este deberá cuantificarse en las cuentas públicas (art. 338).

En el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades se aborda la redistribución del cuidado en el eje de la educación y en la política “redistribuir las tareas de cuidado y protección de la familia entre mujeres y hombres dentro del hogar y entre las familias y el Estado”. Para ello, se plantea el desarrollo de servicios de atención y cuidado de niños y ancianos, así como de personas con discapacidad, desde las iniciativas comunitarias y estatales que garanticen el acceso de las mujeres a las fuentes laborales. La temática se aborda después en el eje económico, productivo y laboral desde la necesidad de promover una cultura de relaciones laborales que facilite la corresponsabilidad para la conciliación entre la vida familiar y laboral. También se menciona el reconocimiento del cuidado, concretamente su cuantificación en las cuentas públicas.

La Convención se plantea el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir la combinación de las obligaciones familiares y laborales. El Consenso de Brasilia, una vez más, resulta más exigente que la política nacional, ya que habla de servicios universales de cuidado basados en el reconocimiento del “derecho al cuidado” y en

la prestación compartida entre Estado, sector privado, sociedad civil y hogares. También menciona la obligación de los Estados de adoptar licencias parentales y otros permisos para el cuidado, incluidas las licencias de paternidad que permitan avanzar en la corresponsabilidad. En cuanto al reconocimiento del cuidado, los compromisos incluyen la necesidad de implementar políticas económicas y sociales de valoración (lo que, por ejemplo, podría traducirse en una pensión de jubilación a las mujeres que realizan trabajo no remunerado, o sea todas las mujeres), su inclusión en las cuentas nacionales, el diseño de un marco jurídico que haga operativo este reconocimiento y la valoración del aporte del trabajo de las mujeres en el área rural, especialmente de los pueblos indígenas.

v) Para avanzar

En materia de autonomía económica, el gran desafío que se identifica en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades boliviano, sobre todo a la luz de la Convención y el Consenso de Brasilia, es la integración de políticas de empleo, en especial políticas de mercado de trabajo activas (quedarían abarcadas las políticas laborales, es decir aquellas que regulan la relación laboral y su entorno, pues en el Plan se menciona la protección de los derechos laborales)⁷. No obstante, en el diagnóstico que precede al Plan propiamente dicho, es decir a la estrategia de desarrollo (compuesta por ejes, políticas y acciones), se menciona la urgencia de adoptar medidas para mejorar el acceso y la continuidad en el empleo. En la actualidad, el Plan tiene una última sección titulada “Otras acciones concurrentes según las atribuciones establecidas en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo”, donde se menciona como atribución (no como obligación) del Ministerio de Producción y Microempresa la promoción de políticas y estrategias para el fortalecimiento de la microempresa, las organizaciones campesinas y las cooperativas en el marco del Plan de Desarrollo Productivo, creando las condiciones para formalizar estas instituciones y asegurando el acceso equitativo de las mujeres a los servicios del Ministerio.

⁷ Las políticas de empleo comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de distinta naturaleza en los ámbitos económico, social e institucional, que afectan el nivel y la calidad del empleo. Las políticas de mercado de trabajo, por su parte, tienen el objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación. En estas políticas se distinguen las pasivas, destinadas a aliviar la pérdida de la remuneración (tal es el caso de los subsidios), y las activas, que pretenden conservar los puestos de trabajo existentes y apoyar la creación de nuevos puestos de trabajo, ayudar a los desempleados en la búsqueda de un puesto laboral, facilitar el enlace entre oferta y demanda de trabajo, y mejorar las habilidades de los desocupados y ocupados en las microempresas y las pequeñas empresas (Samaniego, 2002).

c) Autonomía en la toma de decisiones

La autonomía en la toma de decisiones es la otra área de convergencia. El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades desarrolla esta materia en el eje de ciudadanía y participación política, que tiene como acciones incrementar la participación de las mujeres en los espacios de decisión política, asegurar el acceso a los documentos de identidad, remover los obstáculos que impiden la participación política de las mujeres, incrementar su presencia en puestos de representación y dirección del Estado, y fortalecer los procesos de participación en condiciones de paridad y alternancia.

Cabe recordar como un importante avance que en la Ley del Órgano Electoral Plurinacional de 2010 se dispone la paridad y alternancia en las candidaturas y la elección de órganos de poder, y se sanciona el acoso político como delito electoral. En la Ley del Órgano Judicial, también de 2010, también se establece la paridad.

Mientras que la Convención dispone la eliminación de la discriminación contra la mujer en la vida política, asegurando el derecho al voto y la participación en la formulación y ejecución de políticas públicas, en el Consenso de Brasilia se ratifica la necesidad de participación en las distintas etapas de las políticas públicas y se establece el compromiso de aumentar la participación de la mujer en los espacios decisorios, recurriendo a la paridad y alternancia que considere, además, criterios étnicos y raciales, y que se extienda a los parlamentos regionales. También se especifica la necesidad de promover el liderazgo de mujeres indígenas y de contar con una mayor participación político partidaria de las mujeres.

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio se dispone como indicador del Objetivo 3 (promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer) la proporción de escaños ocupados por mujeres en el Parlamento nacional.

En su eje de fortalecimiento institucional, el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades tiene como política “fortalecer y jerarquizar la institucionalidad destinada a promover la igualdad entre mujeres y hombres en todos los niveles y ámbitos de la gestión pública”. Con un grado más de exigencia, en el Consenso de Brasilia se dispone la obligación de los Estados de asegurar la transversalización del enfoque de género, raza y etnia en todas las políticas e instituciones, e impulsar la creación y el fortalecimiento de los mecanismos de políticas para las mujeres a nivel nacional y subnacional, dotándolos de los recursos necesarios y de la más alta jerarquía.

En el área de la autonomía en la toma de decisiones, una vez destacados algunos logros, como el nombramiento de cinco mujeres como ministras en 2008 y la importancia de leyes en las que se establecen cuotas para la participación de la mujer en órganos elegidos, el Comité expresa preocupación por la insuficiente representación de mujeres en cargos de responsabilidad en muchas de las esferas de la vida profesional y pública, como, por ejemplo, en la judicatura, especialmente en las categorías más elevadas. Por ello, el Comité recomienda que se adopten políticas dinámicas y efectivas para aumentar la participación de la mujer en todos los niveles de la vida profesional y pública, incluso mediante la adopción de medidas especiales de carácter temporal. Con las mencionadas normativas de los órganos electoral y judicial se ha cumplido con esta recomendación.

En relación con el mecanismo nacional para el adelanto de la mujer, el Comité expresa su preocupación por la inestabilidad, así como por su limitado poder de decisión y la insuficiencia de recursos financieros y humanos para promover eficazmente la aplicación de la Convención y la igualdad. También señala la falta de una política integral de institucionalización y transversalización del enfoque de género, particularmente en los departamentos y municipios, como eje principal de las prioridades estratégicas del Estado.

Respecto de las medidas de acción positiva, al Comité le preocupa que el Estado parte haya establecido escasas medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad de hecho entre las mujeres y los hombres, y el hecho de que el gobierno parezca no comprender el carácter, la finalidad y la necesidad de las medidas especiales de carácter temporal que la Convención contempla (párr. 28).

En el mismo sentido, y tras felicitar al Estado por el reconocimiento de la diversidad cultural y las diferencias, así como de las particularidades de sus comunidades indígenas, en sus leyes y políticas, el Comité muestra su preocupación respecto de que el énfasis en estas particularidades pueda obstaculizar la adherencia a las normas de no discriminación y de igualdad formal y sustantiva entre mujeres y hombres contenidas en la Convención. Al Comité le preocupa especialmente la posibilidad de que el reconocimiento de la justicia comunitaria, aunque resulta más accesible a la población indígena y campesina, pueda constituirse en un mecanismo de perpetuación de estereotipos y prejuicios discriminatorios contra las mujeres.

RECUADRO III.1 LA FALTA DE ESTADÍSTICAS

El Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer lamenta la falta de datos estadísticos desglosados por sexo, edad, área de residencia y origen étnico, lo que dificulta la evaluación precisa de la situación real de la mujer en la mayor parte de los ámbitos tratados en la Convención. También observa con preocupación que la escasez de datos pormenorizados podría constituir un impedimento para el propio Estado en el diseño y la ejecución de políticas y programas, así como en la evaluación de su eficacia en lo que respecta a la aplicación de la Convención. “El Comité exhorta al Estado Parte a que refuerce sin demora su actual sistema de recopilación de datos en todos los ámbitos tratados en la Convención, para poder evaluar con exactitud la situación real de la mujer y realizar un seguimiento adecuado de la evolución de las tendencias. El Comité insta al Estado Parte a que evalúe, utilizando indicadores cuantificables, el impacto de las medidas adoptadas y los progresos realizados en la consecución de la igualdad de facto entre la mujer y el hombre. Alienta al Estado Parte a que utilice esos datos e indicadores en la formulación de leyes, políticas y programas para la aplicación efectiva de la Convención” (párr. 46 y 47).

LAS ESTADÍSTICAS EN EL PLAN NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DEL ESTADO BOLIVIANO

En el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades se establece como una de las acciones concurrentes del Instituto Nacional de Estadística (INE) la obtención y emisión de datos desagregados por sexo en todos los ámbitos, así como la obtención de registros de datos de interés especial para las mujeres (violencia, patrimonio, aporte del trabajo doméstico al PIB y demás). Los proyectos o planes identificados para este propósito son: la incorporación de las transversalidades de género, medio ambiente y etnia, el Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, y la elaboración de indicadores de demografía, salud, educación, empleo, pobreza, salud maternoinfantil, salud reproductiva y violencia. De esta manera, se mezclan áreas temáticas con encuestas, y en ningún caso se trata de proyectos o planes como se menciona en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades.

Como se puede apreciar, no se hace referencia a la elaboración de indicadores de evaluación de las políticas públicas como recomendara la Convención. La única mención a esta dimensión se presenta como una de las atribuciones generales del Ministerio de Justicia (del que depende el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades): evaluar la ejecución y el cumplimiento de planes y programas relativos a la equidad de género y generacional, las personas con discapacidad y los sectores vulnerables. Tampoco se menciona la necesidad de contar con indicadores a tales efectos.

Fuente: Elaboración propia [en línea] www.cepal.org/oig.

D. La reciente reforma previsional

En esta sección se analiza la nueva reforma previsional implementada en el país, vigente desde enero de 2011. Se hace una breve referencia a la problemática contextual y sus antecedentes, así como a los progresos y las deficiencias que implica la nueva ley para la igualdad de género. Con ello se pretende mostrar, a partir de esta política sectorial, el cumplimiento de los mandatos nacionales e internacionales asumidos por Bolivia (Estado Plurinacional de), el papel de la institucionalidad de género en esta reforma y su relación con los actores sociales, en especial con el movimiento de mujeres.

Por otra parte, se dará cuenta del uso que se hizo de los indicadores de género en este proceso de reforma y se analizará si están posibilitando la evaluación del cumplimiento de los compromisos estatales.

1. Fundamento de la selección

Se escogió la política previsional por ser un área especialmente carente de estadísticas en general, y de estadísticas de género en particular, y porque se ha seguido de cerca el proceso de reforma en marcha. También se escogió esta área porque sigue llamando la atención la falta de demandas de organizaciones de base respecto de los derechos que hacen a la autonomía económica de las mujeres. Aunque la participación económica de las mujeres ha ido en aumento, se ha caracterizado por una mayor presencia en el mercado informal, sin protección legal ni social, lo que probablemente explica que las mujeres ocupadas no asumieran la defensa de una seguridad social que no tenían (Montaño, 2004). El estudio de este tema también resulta interesante porque algunas situaciones dramáticas —como las relativas a la violencia de género— y otras que deben ser abordadas con urgencia dada la coyuntura propicia —como la participación política— han ocupado gran parte de la agenda de los movimientos de mujeres.

El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades parece subsanar este desfase entre la atención recibida por las distintas áreas de autonomía de las mujeres, pero concretamente en materia de seguridad social solo hay una pequeña y vaga referencia. Por otra parte, a diferencia de la reforma previsional de primera generación realizada en 1997, en esta ocasión, y desde hace tres años, algunas organizaciones de mujeres (urbanas y en cierta forma ligadas a la academia) se movilizaron para informarse de los posibles efectos de la propuesta del gobierno en materia de pensiones sobre la igualdad de género, así como sobre algunas propuestas de medidas recomendables. También hubo cierto proceso de

información a organizaciones de base en el que la institucionalidad de género tuvo una presencia inestable y secundaria. Este es otro criterio importante para seleccionar esta política sectorial, pues muestra el peso específico del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades en el gobierno y, al mismo tiempo, su escasa relación con los actores sociales, salvo algunas organizaciones de mujeres de la capital del país.

2. Caracterización de la problemática ⁸

El sistema de pensiones de capitalización individual fue establecido en Bolivia (Estado Plurinacional de) en 1997 (ley N° 1.732 de 1996) junto con el Fondo de Capitalización Colectiva, resultante de la capitalización de cinco importantes empresas estatales, que dio lugar al Bonosol, una prestación universal, en ese entonces de pago anual y monto reducido, para mayores de 65 años⁹. En el actual gobierno, este derecho pasó a denominarse Renta Dignidad y se hizo extensivo a los mayores de 60 años, con la posibilidad del cobro mensual o anual. También se establecieron dos montos diferentes: 1.800 bolivianos anuales para quienes tienen acceso a una pensión y 2.400 bolivianos anuales para quienes no tienen una jubilación. Tanto el Fondo de Capitalización Colectiva como el sistema de pensiones de capitalización individual eran gestionados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

La capitalización individual daba lugar a la pensión de vejez, que podía adoptar la modalidad de Mensualidad Vitalicia Variable (administrada y pagada por una AFP) o Seguro Vitalicio (un monto fijo pagado por una compañía de seguros). El afiliado aportaba mensualmente un 10% de su remuneración, más un 1,71% para la prima del seguro de riesgo común y un 0,5% para la comisión de la AFP. Además, anualmente se le descontaba un 0,23% adicional sobre los saldos totales acumulados como comisión de administración de cartera. Como resultado, el afiliado estaba pagando casi un 13%. El empleador aportaba solo un 1,71% para el seguro de riesgo profesional y un 2% para el fondo de vivienda, es decir que, en rigor, no había aporte patronal para el sistema de jubilación.

A su vez, para acceder a la Pensión Mínima se requería tener 60 años, haber cotizado 180 períodos o más, y tener una Pensión Referencial menor a la Pensión Mínima.

En Bolivia (Estado Plurinacional de), igual que en otros países, las pensiones estaban, y siguen estando, determinadas por la densidad de cotizaciones y el salario base. Para jubilarse se necesitaba un fondo que

⁸ En este título se sigue lo desarrollado por Marco, 2011.

⁹ Las cinco empresas estatales han sido nacionalizadas nuevamente en las gestiones de gobierno pasada y actual.

equivaliera al 70% del salario base, que se calculaba sobre el promedio de los últimos 5 años previos al retiro, con 180 cotizaciones o 15 años de aportes. Con estos requisitos cumplidos, la pensión se calculaba en virtud del capital acumulado y el factor de descuento actuarial, que incorpora la expectativa de vida al momento de la jubilación —una para mujeres y otra para hombres—, así como la existencia de derechohabientes.

Al igual que en los otros casos latinoamericanos, la reforma boliviana fue diseñada sobre la base de una serie de supuestos acerca del perfil del destinatario: un trabajador hombre con ingresos estables, suficientes y regulares para cotizar, es decir, un empleado del sector formal de la economía con contrato de trabajo indefinido. Si bien este prototipo de trabajador se aleja de la realidad de casi toda América Latina, resulta aún más ajeno en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), ya que este país posee una de las tasas de informalidad laboral más altas de la región (un 77% en el caso de las mujeres y un 59% en el de los hombres, según cifras de la CEPAL para 2002).

Todos los efectos de género identificados para América Latina se verificaron en el caso boliviano, pero de manera aún más acentuada. La reforma de primera generación no consideró los perfiles ocupacionales mayoritarios en el país y menos aún las desigualdades de género. La diferencia de los perfiles ocupacionales de hombres y mujeres es determinante para su situación en el sistema de pensiones. En todos los países de la región, el servicio doméstico es casi exclusivamente femenino y en el caso boliviano la reforma previsional excluyó a las empleadas domésticas. Pese a que en la Ley de Trabajadoras del Hogar (2004) se igualan condiciones laborales, la reforma mantuvo la exclusión de estas trabajadoras del sistema previsional, pues no es obligatorio para la parte empleadora cotizar por la trabajadora.

El sistema de pensiones saliente mantenía una deuda histórica con las mujeres debido a que no incluía ningún mecanismo de reconocimiento por su aporte al bienestar de la población mediante el trabajo de cuidado no pagado. Además, este trabajo perjudica su situación en el sistema previsional al mediatizar y condicionar su inserción laboral. Esto tampoco fue tomado en cuenta de manera de implementar alguna medida de acción positiva tendiente a hacer frente a los efectos que el sistema social del cuidado tiene en la inserción laboral femenina.

En relación con los perfiles ocupacionales, también está el problema de la situación laboral de la población rural del país, que, aunque decreciente por la migración interna e internacional, sigue siendo considerable y ha estado sistemáticamente excluida de la seguridad

social. Además, desde hace algunos años esta es una población más envejecida, precisamente debido a la migración de los más jóvenes. Al margen de las cifras, la seguridad social es un derecho de todas y todos.

Al igual que en otros países, los factores actuariales utilizados bajo el antiguo Reglamento de la Ley de Pensiones implicaban la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, lo que, de acuerdo con lo expuesto, discrimina a las mujeres. Además, las edades consideradas no correspondían al país, de hecho eran como 20 años más altas para ambos sexos.

Como resultado, y como se muestra en el diagnóstico del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, las mujeres representan poco más de un tercio de los afiliados al sistema de pensiones y sus pensiones equivalen, en promedio, al 85% de las pensiones masculinas bajo la modalidad de Mensualidad Vitalicia Variable y al 71% bajo el Seguro Vitalicio. Por lo mismo, en su estrategia de desarrollo —en el eje económico, productivo y laboral— el Plan identifica como problema la existencia de brechas en las pensiones de jubilación entre mujeres y hombres.

3. La reforma de segunda generación, 2010

Después de más de tres años de discusión en la Asamblea Legislativa, mediante la ley N° 065 de diciembre de 2010 se establece un nuevo sistema de pensiones.

Esta reforma de pensiones promete subsanar, en parte, los problemas de equidad para quienes pertenecen al mercado de empleo formal, pero no hace frente a las causas de la exclusión. En lugar de centrarse en este tema, el debate giró en torno a la naturaleza pública o privada de la administración, así como a otros asuntos de menor relevancia, como la edad de jubilación.

En la nueva Constitución Política del Estado se reconoce, al igual que en la anterior, el derecho a la seguridad social y se establece que es deber del Estado garantizar el derecho a la jubilación con carácter universal, solidario y equitativo. Además, se establece que la dirección y administración de la seguridad social corresponde al Estado.

En esta reforma, el sistema de seguridad social es de administración estatal y mantiene —contra todos los pronósticos— la lógica de capitalización individual y contribución definida. En términos generales, se destaca la incorporación de un componente redistributivo, con la pensión solidaria que se financiará con una pequeña fracción de los aportes de los grupos de mayores ingresos, una fracción de las cotizaciones de los trabajadores

(un 0,5% que se incrementó), un aporte patronal que se instituye (del 3% del total de la nómina) y una fracción del seguro de riesgos profesionales. Para acceder a esta pensión se requieren 120 aportes y por cada 12 aportes adicionales la cuantía de la pensión se incrementará un 6%. Nuevamente, se trata de requisitos más difíciles de cumplir para las mujeres en general y para los hombres que trabajan en el sector informal.

La deficiencia más grave de la reforma continúa siendo la falta de mecanismos para atraer a los trabajadores y las trabajadoras independientes, que incluso tienen que cubrir el seguro de riesgos laborales que en el caso de los trabajadores dependientes cubre la parte empleadora. Como se sabe, las mujeres están sobrerrepresentadas entre los trabajadores independientes e informales en general.

La mencionada deficiencia pone de manifiesto que el origen del derecho a la pensión sigue siendo el salario (del sector formal), cuando la seguridad social debería asumirse como nuevo vector de integración social. Es necesario consolidar redes de seguridad social desvinculadas del empleo asalariado (Pautassi, 2007, pág. 43), lo que en parte hace la Renta Dignidad, pero este beneficio funciona por fuera del sistema de pensiones.

Un aspecto positivo es el capítulo de protección de género, que recoge en parte las demandas del movimiento de mujeres. Se dispone que “el asegurado dependiente, hombre o mujer, durante su relación de dependencia laboral, se encuentra obligado a pagar las contribuciones a favor de su cónyuge o conviviente, siempre y cuando este último no se encuentre en relación de dependencia laboral. Estas contribuciones se realizarán por salarios cotizables equivalentes al menos a un Salario Mínimo Nacional (SMN) vigente en el período correspondiente”. La demanda de las mujeres, sin embargo, era que el aporte fuera estatal y para todas, o al menos para las que están en la línea de pobreza y trabajan en sus hogares, no solo para las parejas de los trabajadores dependientes, pues por una parte se grava más aún a los trabajadores y por la otra no se soluciona el problema de las trabajadoras y los trabajadores independientes, que son los más excluidos, aunque resultaría posible que un trabajador dependiente cotice para su cónyuge si trabaja como independiente. Además, si la contribución es del marido o de la pareja, pero no del Estado, el éxito de la medida parece dudoso.

En la reforma tampoco se explicita que ante una separación o un divorcio, los fondos previsionales acumulados deben dividirse entre las partes de forma de compensar a quien resulte en desmedro, considerando en especial a quien tuviera menos fondos acumulados o directamente careciera de ellos por haberse dedicado al cuidado de los hijos y las labores del hogar.

En la nueva ley también se dispone que “a los efectos del cálculo del monto de la Pensión Solidaria, se adicionarán doce (12) periodos, como si hubiesen sido aportados, por cada hijo nacido vivo, hasta un máximo de treinta y seis (36) periodos, a las aseguradas que tengan al menos ciento veinte (120) Aportes al Sistema de Reparto, al Seguro Social Obligatorio de largo plazo o al Sistema Mixto de Pensiones”. Asimismo, se establece que “la Asegurada que tenga al menos ciento veinte (120) Aportes al Sistema de Reparto, al Seguro Social Obligatorio de largo plazo o al Sistema Mixto de Pensiones, por cada hijo nacido vivo podrá solicitar que se le disminuya un (1) año en la edad de acceso a la Pensión Solidaria, hasta un máximo de tres (3) años. Este beneficio es excluyente al determinado en el artículo precedente”.

Si bien en las normas citadas el beneficio solo se extiende a las mujeres de escasos recursos, concretamente a las destinatarias de la pensión solidaria, y fortalece su papel de cuidadoras, también es cierto que tiene la intención de reconocer el trabajo de crianza y sus efectos sobre la discontinuidad en las cotizaciones. Lo ideal hubiera sido que los aportes no se reconocieran en función de los hijos tenidos, sino que se reconocieran a todas las mujeres, sin ninguna limitación, pues está demostrado que todas cuidan —y no solo hijos, sino también padres, hermanos menores y parejas adultas— y se dedican a las labores del hogar, lo que perjudica su trayectoria laboral.

Otro tema relevante son los años considerados para el cálculo de la jubilación, pues, con algunas excepciones, la brecha salarial de género se incrementa en los últimos años. De acuerdo con los datos de la Encuesta Trimestral de Empleo de 2009, las mujeres de 40 a 49 años percibían, en promedio, el 63% del ingreso masculino, mientras que en el tramo de 50 a 59 años la proporción era del 54% y en el tramo de 60 a 69 años alcanzaba al 41%.

La reforma establece que una vez cumplidos los 58 años, si se tienen los años de aportes requeridos (30 años), la pensión se calculará tomando como referencia el salario o los ingresos solo de los dos últimos años previos a la jubilación¹⁰. Como sucede en prácticamente todos los sistemas previsionales, la pensión no equivale al salario sino que es inferior. Esto se denomina porcentaje de reposición o tasa de reemplazo, que en este caso es del 60% (antes de la reforma esta proporción era más generosa y alcanzaba al 70%).

¹⁰ La edad para los mineros —que tienen un capítulo especial en la ley— quedó en 56 años y, dependiendo de los años de trabajo en el interior de la mina, puede reducirse a 51 años.

En síntesis, se trata de requisitos sumamente difíciles de cumplir para la mayoría de la población. En este sentido, llama la atención que en su propuesta inicial de proyecto de ley, la Central Obrera Boliviana (COB) hablara de 30 años de cotizaciones.

Por otra parte, la ley no contempla expresamente la inclusión de las empleadas domésticas, por lo que debería establecerse de forma explícita que están obligatoriamente incorporadas. Asimismo, debería explicitarse en la reglamentación de la nueva norma la compatibilidad entre la pensión de viudez y la pensión por derecho propio o jubilación. Desde las organizaciones de mujeres involucradas se insistió en este tema, pero no fue incorporado.

4. Análisis de la política desde la perspectiva de género

Dada la reciente adopción de la política previsional, solo se analizará su diseño, no su implementación ni sus efectos. No obstante, en virtud de la experiencia comparada y de las continuidades en que incurre la nueva ley respecto del anterior sistema, se pueden arriesgar algunos posibles resultados, sobre todo en términos de exclusión.

El resultado más estructural que se puede arriesgar es la continuidad de la exclusión, puesto que la nueva ley soluciona, en parte, el problema de quienes ya están dentro del sistema previsional, de los más desfavorecidos dentro del sistema, es cierto, pero en definitiva de quienes están incluidos por su tipo de inserción laboral. Este rasgo del nuevo sistema, sumado a las medidas puntuales mencionadas en pro de la equidad, habla de una inclusión solo parcial de la perspectiva de género. En efecto, a excepción de la Renta Dignidad, el origen del derecho a la seguridad social sigue siendo el vínculo laboral, la inserción en un empleo del sector formal de la economía, no el estatus ciudadano de las personas. Esta modalidad de titularidad de derechos en el ámbito previsional ha sido la forma tradicional de excluir a las mujeres o de integrarlas en su calidad de madres y esposas a través de la pensión de viudez, generada por un trabajador dependiente.

A pesar de lo expuesto, hablamos de inclusión parcial de la perspectiva de género por las medidas puntuales reunidas en el capítulo de protección de género mencionado anteriormente. No obstante, incluso entre estas medidas, la integración de un enfoque de género presenta algunos problemas:

- El pago de una cotización por parte del trabajador dependiente afiliado o la trabajadora dependiente afiliada a favor de su cónyuge o conviviente desempleado, independiente o inactivo

es una medida que, al margen de su dudoso éxito, presenta ambigüedades desde el punto de vista teórico. Por una parte, la norma está redactada en términos neutros, es decir, no alude directamente a las mujeres, aunque resulta evidente, a la luz del proceso seguido por el proyecto de ley y de las demandas de reconocimiento de las mujeres, que este artículo se incorporó con la intención de beneficiarlas. Lo más importante es que si la cotización depende de la pareja masculina no se rompe la dependencia económica. La reivindicación de los movimientos de mujeres se refería a un aporte estatal en retribución por el trabajo de cuidado.

- El bono por hijo, es decir la imputación de 12 períodos como cotizados, rige solo para las destinatarias de la pensión solidaria. Entonces, aunque se asuma esta medida como de reconocimiento o de retribución por el trabajo de crianza, este reconocimiento es sumamente parcial.

Además, hay otras medidas que no están en este capítulo de la ley y que son relevantes a los efectos de la equidad de género:

- La obligatoriedad de utilizar una tabla de mortalidad unisex para el cálculo de las prestaciones, disposición que obedece directamente a las propuestas de organizaciones feministas.
- El establecimiento de un pago adicional para beneficiarios con calificación de “gran invalidez” por un salario mínimo mensual. En la ley no se establece la finalidad de esta prestación adicional, pero en las presentaciones del proyecto de ley desde el poder ejecutivo se mencionó la necesidad de contratación de servicios de cuidado. Entonces, es una medida que no fue pensada para mejorar la situación de las mujeres, sino para un sujeto determinado receptor de cuidado, ni respondió a las demandas de los movimientos de mujeres. Sí tiene como externalidad beneficiar a las mujeres, al menos en alguna medida, concretamente a las que tienen a su cuidado un familiar inválido que cumpla con las características de la calificación de gran invalidez, es decir, una invalidez igual o mayor al 80%. Esta prestación corre por cuenta de los seguros de riesgos.

También hay importantes ausencias, ya mencionadas brevemente, que, una vez más, ratifican una inclusión muy parcial de una perspectiva de género:

- No se mencionó el caso de separación o divorcio, donde se pedía la división del saldo acumulado en los fondos previsionales de modo de compensar a quien se dedicó al cuidado no remunerado.
- No se explicitó el derecho de las trabajadoras del hogar (empleadas domésticas) a pesar de las demandas de las organizaciones de mujeres, que contaron con la participación de representantes de estas trabajadoras.
- Se excluyó la posibilidad de combinar la pensión de viudez con la pensión por derecho propio.

Como última medida puntual, se debe insistir en el tema de los años considerados para el cálculo de la pensión. Este cálculo se estableció sobre los dos últimos años cotizados. Mientras que la demanda de la COB, que recoge la reivindicación del magisterio (maestras y maestros), era que se calculara sobre el último año de la trayectoria laboral, el gobierno pretendía mantener los cinco años de la ley anterior y finalmente transaron en dos años. En el caso de las maestras y los maestros la reivindicación se entiende pues tienen una historia salarial ascendente, pero esto no sucede con el resto de las trabajadoras.

Puede sostenerse que, aun con la nueva ley de pensiones, Bolivia (Estado Plurinacional de) continúa incumpliendo los mandatos internacionales en materia de igualdad de género y seguridad social. Cabe recordar que la Convención dispone que los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho de las mujeres a la seguridad social, en particular en el caso de las jubilaciones y pensiones de vejez, enfermedad e invalidez, tomando todas las medidas a tales efectos. Es más, el Consenso de Brasilia —adoptado en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe— es muy específico respecto de la seguridad social, pues dispone como obligación estatal la implementación de sistemas públicos integrales de seguridad social, con acceso y coberturas universales.

De acuerdo con lo expuesto, se vaticina que el sistema reformado seguirá siendo excluyente, pero el Estado boliviano puede aducir su carácter universal gracias a la Renta Dignidad. No obstante, esta prestación —cuya importancia es innegable en tanto derecho ciudadano e

ingreso complementario a lo que debería ser la pensión de financiamiento bipartito o tripartito— es de monto insuficiente para garantizar la supervivencia en la vejez y menos aún un nivel de vida digno¹¹.

Una segunda discusión en este mandato del Consenso de Brasilia puede originarse a partir de qué se considera un sistema público. ¿Se trata de un sistema gestionado, administrado o financiado por el Estado? ¿O deben darse todas las funciones mencionadas conjuntamente? Parece haber cierto consenso respecto de que no es necesario que el gobierno aglutine todas estas funciones y que lo más determinante del carácter público de un sistema de seguridad social es su financiamiento, aunque sea parcial. Entonces, aun cuando el Estado boliviano estatizó la industria de las AFP y el sistema que empieza a implementarse es de gestión y administración estatal, su carácter público es incompleto, pues las pensiones siguen siendo financiadas por los aportes de los trabajadores y las trabajadoras en el caso de las jubilaciones comunes, y con otras fuentes, pero no con fondos públicos, en el caso de una fracción de la pensión solidaria. Una vez más, la excepción es la Renta Dignidad, que es universal y se financia con fondos estatales, pero presenta la característica mencionada de insuficiencia.

Por lo expuesto, la reforma previsional boliviana se asemeja más a la chilena que, por ejemplo, a la uruguaya, que tiene un componente estatal de mayor peso. Ambas reformas previsionales introdujeron importantes medidas para lograr una mayor igualdad de género, pero la reforma chilena de 2008 mantuvo en lo sustancial el sistema de capitalización individual en el que cada ciudadano financia su propia pensión y, junto a otros cambios, integró una pensión solidaria (Yañez, 2010). Por su parte, la reforma uruguaya de 2006 mantuvo un sistema que combina un componente público de reparto y beneficio definido con otro componente privado de capitalización individual. En esta reforma se flexibilizaron los requisitos de acceso a las jubilaciones y pensiones y se adoptaron una serie de medidas tendientes a incrementar la cobertura, como la regularización del empleo doméstico, la implementación de instrumentos para formalizar varios sectores del empleo, una campaña de difusión de derechos adquiridos y una reforma tributaria progresiva, todos aspectos con especial impacto en la cobertura femenina (Aguirre y Soma, 2010)¹². El objetivo de esta comparación es recordar que el nivel

¹¹ La suficiencia de las prestaciones, junto con su carácter universal, la oportunidad de su entrega y el carácter solidario de su financiamiento, son principios básicos de la seguridad social.

¹² En los sistemas de reparto y beneficio definido, las pensiones y jubilaciones tienen un monto predeterminado financiado con las cotizaciones de los trabajadores activos, aportes fijados progresivamente según las reglas de cálculo de cada legislación, a los que se suman fondos públicos.

de presencia estatal en el financiamiento de la seguridad social y en las medidas colaterales que adopte el gobierno como parte de una reforma integral es de suma importancia para las mujeres, por ello el Consenso de Brasilia habla de sistemas públicos. Tanto es así que justamente el Uruguay tiene una de las mayores coberturas previsionales femeninas y una de las menores brechas en el monto de las pensiones entre mujeres y varones¹³.

El Consenso de Brasilia también compromete a los Estados a “promover la reformulación de los sistemas previsionales nacionales, a fin de incluir en su cobertura a las trabajadoras insertas en el mercado informal, las productoras familiares campesinas, las trabajadoras autónomas y las trabajadoras domésticas, las distintas formas de familia, incluyendo las parejas del mismo sexo, y las mujeres que se dediquen a actividades relacionadas con el cuidado”. Como se dijo, el problema estructural de la reforma en Bolivia (Estado Plurinacional de) es, precisamente, que continúa excluyendo a estos grupos, pues no dispone mecanismos expresos que, por lo menos, incentiven o faciliten su inclusión. Las personas dedicadas al cuidado acceden al bono por hijo, que apunta a disminuir la discontinuidad en las cotizaciones, pero no soluciona el tema de las cuidadoras sin cobertura y se limita a las mujeres de escasos recursos, cuando el problema de la falta de continuidad en las cotizaciones va más allá de la pobreza. También hay una medida que obliga al trabajador dependiente, hombre o mujer, a cotizar por su cónyuge o conviviente, pero el éxito de esta medida se ha puesto en tela de juicio en vista de la experiencia comparada. Además, como se señaló, este mandato no rompe con la dependencia. Por su parte, las parejas del mismo sexo ni siquiera fueron parte de la discusión, a pesar de que en ocasión de un evento organizado por grupos del movimiento de mujeres se sugirió su inclusión al Viceministro de Pensiones, gestor de la reforma.

Aun teniendo presente que, por ser fruto de negociaciones, no es posible que una política pública esté completamente exenta de contradicciones, cabe destacar que, en este caso, las negociaciones con los actores sociales de mayor peso (sindicales) giraron, por ejemplo, en torno a la edad de jubilación, pero lo estructural no se modificó. La mayor contradicción es su carácter excluyente, o al menos no inclusivo (de trabajadores informales, independientes, rurales y familiares no remunerados), y eso prácticamente no fue materia de negociación. En el caso de las negociaciones con el movimiento de mujeres, se atendieron parcialmente sus demandas cuando se referían a medidas puntuales que no hacían a la estructura del sistema.

¹³ Las estadísticas de cobertura previsional y brechas en el monto de las pensiones pueden consultarse en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/29273/P29273.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom-estadistica.xsl>.

Varias organizaciones de mujeres se reunieron en una Mesa de Trabajo y Seguridad Social para informarse, debatir y consensuar propuestas, inicialmente como reacción a las dos propuestas que había: la de la COB y la del gobierno. De a poco, se pasó de la reacción y la respuesta a la recolección y generación de propuestas propias. En esta Mesa estaban representadas la Federación de Trabajadoras del Hogar, las trabajadoras por cuenta propia, las mineras y distintas organizaciones, como la Coordinadora de la Mujer, la Articulación de Mujeres por la Equidad y la Igualdad, la Fundación Colectivo Cabildeo y la Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE)¹⁴. Lamentablemente, hay que destacar que estas organizaciones se mueven sobre todo en La Paz —quizás con la excepción de la representación que tiene la REMTE en el interior del país— y que este debate no se extendió al resto del territorio nacional. De todas formas, esta Mesa marcó una diferencia con la reforma de 1997, pues ahora las mujeres estaban más prevenidas e informadas, al igual que sucedió con las recientes reformas en Chile y el Uruguay.

¹⁴ La Mesa de Trabajo y Seguridad Social (*Ley de Pensiones*), que forma parte de la Agenda Legislativa desde las Mujeres (ALDM), está conformada por la Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE), que aglutina a 25 instituciones y organizaciones sociales del país, la Defensoría del Pueblo, la Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar de Bolivia, la Fundación Colectivo Cabildeo, la Red de Mujeres Trabajadoras y Sindicalistas de Bolivia, la Confederación Nacional de Trabajadoras por Cuenta Propia de Bolivia, el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza (CPMGA), la Red Nacional de Mujeres Mineras y la Articulación de Mujeres por la Equidad y la Igualdad (AMUPEI). Además, se contó con la participación de la Unidad de Derechos Fundamentales del Área de Género del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social y la Unidad de Género del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades.

RECUADRO III.2 NUEVA LEY DE PENSIONES

La nueva ley de pensiones tiene pocas diferencias con el proyecto inicial presentado por el poder ejecutivo, lo que habla del escaso carácter participativo que, en términos reales, tuvo la reforma —a pesar de las publicitadas conversaciones con representantes de diversos actores sociales— y revela la pobreza del debate llevado a cabo en el país. La mayoría de los cambios introducidos al proyecto inicial son de escasa envergadura, como ocurre con la edad de jubilación. Los únicos cambios relativamente sustanciales que se introdujeron en el proceso de debate y negociación fueron los relativos a las demandas del movimiento de mujeres. Estos cambios se incluyeron en un primer momento y gracias a la gestión de grupos de mujeres y a la acogida de un grupo de parlamentarios de la pasada gestión. Como en toda negociación, las demandas no fueron recogidas a cabalidad ni en toda su magnitud, pero lo más importante es que se trata de buenas medidas puntuales en un sistema estructuralmente excluyente.

En este proceso, el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades tuvo un papel poco significativo, pues, a pesar de su apertura a los movimientos de mujeres y de su participación en instancias de debate, aunque no de forma permanente, su desempeño frente al resto del Estado fue débil. Por ejemplo, ya casi en la etapa final del proceso, en un seminario organizado por diversos grupos de mujeres para dar a conocer su propuesta al Viceministro de Pensiones, la contraparte gubernamental de estas agrupaciones fue la Unidad de Derechos Fundamentales del Ministerio de Trabajo, no el Viceministerio^a. El papel del Ministerio de Trabajo en esta instancia tampoco pudo ser sostenible. En este sentido, la rectoría de género en el Estado parece haberse desplazado hacia organizaciones feministas de la sociedad civil, que la ejercen con mayor o menor éxito y continuidad como una forma de control social. El desafío principal que se identifica entonces en materia de institucionalidad estatal es, además de lograr que el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades tenga un mayor peso, que este asuma un mayor compromiso con la continuidad de los esfuerzos y las acciones, un compromiso que rebasa el accionar del Viceministerio pero que lo involucra.

Fuente: Elaboración propia [en línea] www.cepal.org/oig.

^a Este juicio se basa en la experiencia de la autora, que siguió de cerca el proceso de reforma de pensiones y que, en su momento, colaboró con insumos para la presentación inicial de las mujeres en la Cámara de Diputados. Además, para la elaboración de este documento se consultó a algunas de las organizaciones que conformaron la Mesa de Trabajo y Seguridad Social sobre el papel del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades en el proceso de reforma.

5. Evaluación de los indicadores disponibles

Las estadísticas, y más aún los indicadores de género, sobre seguridad social son un área especialmente deficitaria, no solo en cuanto a procesamiento y divulgación, sino también respecto del uso que se pueda hacer de los escasos indicadores disponibles en cualquiera de las esferas que se considere: académica, de actores sociales e incluso gubernamental.

En ese sentido, es muy llamativo el escaso uso de indicadores de género en los debates del proceso de reforma de pensiones: en el caso de las demandas del movimiento de mujeres se utilizaron hacia el final del proceso y en las exposiciones de motivos del Viceministerio de Pensiones estuvieron ausentes.

En cuanto al manejo de información en el proceso de negociación y adopción de la nueva normativa de pensiones, cabe volver, en primer término, a los años considerados para el cálculo de la prestación, pues eso refleja de manera muy gráfica la ausencia del uso de indicadores de género por parte del movimiento de mujeres, de otros actores sociales y del mismo gobierno. Pese a que estos indicadores están disponibles en el sitio web del INE con un mínimo procesamiento, nadie se percató de que en estos años la brecha salarial de género se ha acrecentado notablemente. De todas formas, dado que la información proporcionada por el INE está desglosada por decenios, haría falta su procesamiento por quinquenios de edad.

Cabe recordar que en el Consenso de Brasilia los Estados acuerdan “fortalecer la producción de información estadística necesaria desagregada para visibilizar los problemas de desigualdad de género en el ámbito de la autonomía física y económica y de la toma de decisiones” (2.f). En la sección de Acciones concurrentes generales del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades (punto 6.1) se obliga a toda la administración pública a obtener y divulgar toda la información estadística pertinente a cada sector en forma desagregada por sexo y se establece la incorporación de la variable sexo en todos los diagnósticos sectoriales y territoriales.

En la actualidad, se cuenta con los siguientes indicadores que básicamente dan cuenta de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones:

- Perceptores de jubilaciones por sexo. El dato es generado por la CEPAL y muestra que la situación es alarmante: en 2007, el 41% de los hombres y tan solo el 16% de las mujeres mayores de 70 años en las áreas urbanas contaban con una pensión. Como podrá suponerse, en las áreas rurales la cobertura debe ser prácticamente inexistente.

Este indicador da cuenta parcialmente del nivel de cumplimiento del mandato de la Convención de garantizar el derecho de las mujeres a la seguridad social, en particular en el caso de las jubilaciones. Esta función no la cumple el indicador más difundido a nivel nacional y puesto a disposición de la población por el INE, que es que la cobertura de los pasivos llega a alrededor del 20% de la población adulta mayor, sin desagregar por sexo (INE, 2010).

- Proporción de población ocupada con cobertura previsional (afiliados y cotizantes al seguro social obligatorio).

El dato relativamente difundido es que a diciembre de 2009 había 1.262.259 afiliados, lo que equivale más o menos al 16% de la fuerza laboral (esto ha sido difundido desde esferas gubernamentales así, sin desagregar por sexo).

La proporción de cotizantes por sexo parecería ser un dato sumamente difícil de conseguir. Sin embargo, la estadística existe: de los afiliados en 2009, el 45% cotizaban regularmente y apenas cotizaba el 10% de las mujeres¹⁵.

- Composición de los afiliados por sexo y tramo de edad.
- Monto de pensiones por sexo y departamento.

Los dos primeros indicadores no fueron utilizados en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades y las cifras al respecto no son consistentes entre las distintas fuentes y en los casos más oficiales, como el INE o la Dirección de Pensiones, no se publicitan desagregadas por sexo. Los otros dos indicadores sí fueron presentados en el Plan, pero son aún menos conocidos que el de población ocupada con cobertura previsional (véanse los cuadros III.4 y III.5).

¹⁵ Escobar, Silvia, Seminario Internacional de Régimen Laboral y de Seguridad Social, REMTE, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, La Paz, julio de 2010.

Cuadro III.4
BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE): COMPOSICIÓN DE AFILIADOS
REGISTRADOS EN EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO POR SEXO,
SEGÚN QUINQUENIOS DE EDAD

Tramos de edad	2006 ^a	Hombres		Mujeres	
	Total	Número	Porcentajes	Número	Porcentajes
Total	988 967	648 264	65,55	340 703	34,45
Hasta 20 años	9 235	6 689	72,43	2 546	27,57
21 a 25 años	79 343	51 010	64,29	28 333	35,71
26 a 30 años	169 837	106 295	62,59	63 542	37,41
31 a 35 años	169 014	107 145	63,39	61 869	36,61
36 a 40 años	140 591	91 339	64,97	49 252	35,03
41 a 45 años	118 111	76 759	64,99	41 352	35,01
46 a 50 años	100 869	66 079	65,51	34 790	34,49
51 a 55 años	79 793	53 226	66,71	26 567	33,29
56 a 60 años	60 161	41 811	69,50	18 350	30,50
61 a 65 años	35 300	26 615	75,40	8 685	24,60
66 años y más	26 713	21 296	79,72	5 417	20,28

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), sobre la base de datos de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros [en línea] www.cepal.org/oig.

Nota: La información no incluye al personal de las Fuerzas Armadas.

^a Datos preliminares.

Estos indicadores han sido muy poco difundidos y sigue siendo difícil acceder a ellos, pero existen. Además, sería útil contar con otros indicadores como:

- Proporción de la población económicamente activa cotizante por tipo de inserción laboral y sexo.

Esto se debe a que la cobertura según afiliación no es un reflejo de la situación previsional, ya que solo muestra la población que en algún momento de su trayectoria laboral se inscribió, antes de la reforma, en una AFP y después de la mencionada reforma se inscribirá en la Gestora de Seguridad Social. Dada la inestabilidad laboral y la movilidad entre el sector formal y el informal, sobre todo entre las mujeres, resulta sumamente necesario contar con este indicador que mide no solo la inscripción, sino también la permanencia y la continuidad en el sistema.

Cuadro III.5
**BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE): PENSIÓN MEDIA DE JUBILACIÓN EN EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO,
 POR MODALIDAD Y SEXO, SEGÚN DEPARTAMENTO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2006^a**
(En bolivianos)

Departamento	Compensación de cotizaciones			Compensación de cotizaciones - Mensualidad Vitalicia Variable			Compensación de cotizaciones - Seguro Vitalicio		
	Hombres	Mujeres	Diferencial H/M	Hombres	Mujeres	Diferencial H/M	Hombres	Mujeres	Diferencial H/M
Promedio nacional	2 562	1 747	-815	2 535	2 169	-366	3 866	2 757	-1 109
Chuquisaca	2 104	0	-2 104	2 574	2 051	-523	4 157	3 246	-911
La Paz	2 662	1 865	-797	2 435	2 156	-279	3 948	2 791	-1 157
Cochabamba	2 440	947	-1 493	2 639	2 238	-401	4 568	3 105	-1 463
Oruro	2 755	0	-2 755	1 887	1 207	-680	2 081	1 864	-217
Potosí	1 556	0	-1 556	1 686	938	-748	2 371	2 437	66
Tarifa	3 922	418	-3 504	2 639	2 277	-362	3 742	2 835	-907
Santa Cruz	2 430	1 739	-691	3 061	2 423	-638	4 777	2 682	-2 095
Beni	0	0	0	3 589	2 677	-912	4 723	1 613	-3 110
Pando	0	0	0	2 517	2 291	-226	2 117	3 202	1 085

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), sobre la base de datos de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros [en línea] www.inec.gov.bo.

^a Datos preliminares.

La CEPAL cuenta con el indicador de población ocupada urbana que cotiza hasta 2004 y sobre la base de la encuesta de hogares. Las cifras reflejan una cobertura del 22% y el 19% para mujeres y hombres, respectivamente. Si bien este dato es útil, resulta preferible el que utiliza la población económicamente activa en vez de la población ocupada porque abarca también a los desempleados. En todo caso, lo mejor es utilizar ambos indicadores, además de incorporar la variable de tipo de inserción laboral.

- Proporción de jubilados por tipo de pensión y sexo (es decir, pensión mínima antes de la reforma y posteriormente pensión solidaria, pensión de vejez, muerte, viudez o invalidez).

Este indicador sería necesario para evaluar el cumplimiento del mandato de la CEDAW relativo al tema.

- Monto de pensiones por tipo de inserción laboral y sexo.

Este indicador sería necesario para evaluar el cumplimiento del mandato del Consenso de Brasilia referente a la reformulación de los sistemas de pensiones para abarcar determinados grupos de trabajadoras.

- Monto de pensiones por tipo de pensión y sexo.

Los datos para procesar estos indicadores existen, al menos sobre la base de registros administrativos de las AFP y el Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR), que deben, por lo demás, estar en manos de la Dirección de Pensiones, además de las encuestas de hogares.

La nueva política previsional podría evaluarse, precisamente, en virtud de estos indicadores, comparando la situación a fines de 2009 (no de 2010 porque ya estaba anunciada la reforma y había un ambiente de incertidumbre que provocó retiros anticipados que pueden sesgar la evaluación) con otro período posterior a la reforma. De este modo, al utilizar los mismos indicadores con anterioridad y posterioridad a la reforma, puede obtenerse una aproximación de sus efectos sobre la igualdad de género.

E. Logros y desafíos a futuro

Los mayores logros respecto de la igualdad de género se registran en el ámbito jurídico. En la Constitución Política del Estado se reconoce el valor del trabajo doméstico no remunerado, la igualdad en el mundo del empleo, la estabilidad laboral por maternidad y paternidad, los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a una vida libre de violencia y el deber del Estado de prevenir y sancionar la violencia de género, así como

la participación igualitaria de mujeres y hombres en el poder político. Sobre todo en el área de la autonomía política, se experimentan avances con las leyes del Órgano Judicial y del Órgano Electoral Plurinacional, ambas de 2010, donde se consigna la paridad de género. Además, en términos generales, la legislación boliviana está alineada con los tratados internacionales de derechos humanos. Los problemas se presentan en el momento de la implementación de la normativa, lo que a su vez tiene que ver con desafíos específicos en materia de políticas públicas y capacidades institucionales.

Ya en 1996, Guzmán señalaba que en los procesos de formulación de políticas públicas no solo se identificaban problemas y se discutían soluciones, sino que también se confrontaban valores, normas y representaciones de lo social (estas características también se verifican en las políticas de género). El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades es un claro ejemplo de esto.

Quizás los estudios de género y los movimientos de mujeres han fallado a la hora de articular las reivindicaciones de género con otras problemáticas y esto se refleja en el Plan. En concreto, no parece haberse articulado debidamente la problemática de la etnicidad, tan presente en el discurso y la institucionalidad del Estado, con el problema de género, y esta insuficiencia parece haber llegado al diagnóstico del Plan (aunque hay avances notables sobre temas puntuales que articulan estas dimensiones que no han sido considerados por la política de género)¹⁶. Tampoco han logrado articularse las problemáticas de género con las políticas sectoriales ni en el diagnóstico ni en las estrategias de desarrollo.

De ahí que un primer desafío conjunto para el Estado, la academia y los movimientos de mujeres sea redoblar los esfuerzos por articular las problemáticas de género con otras igualmente globales, como las de etnicidad y las abordadas por políticas sectoriales (empleo, salud, pobreza y educación), tanto desde la producción de conocimiento, como en el discurso y en las políticas públicas.

Además de estos grandes desafíos, a continuación se presentan otros específicos en materia de institucionalidad, autonomía económica, y generación, procesamiento y uso de la información.

¹⁶ Este es el caso, por ejemplo, de los estudios que, desde la antropología y el derecho, abordan la interlegalidad y los órdenes normativos en diversos pueblos indígenas desde una perspectiva de género (véase Nostas, Mercedes y Sanabria, Carmen, *Detrás del cristal con que se mira, mujeres ayoreas-ayoredie, órdenes normativos e interlegalidad*, Coordinadora de la Mujer, Santa Cruz, 2009). Se han realizado estudios similares para varios pueblos indígenas del país. A los efectos de este estudio, interesa destacar que en ellos se constatan variadas expresiones de discriminación que hacen a las tres dimensiones de la autonomía de las mujeres en las prácticas de estos pueblos.

1. Desafíos en materia de institucionalidad

En esta área se identifican importantes desafíos para el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, que pasan por contar con la voluntad política de alto nivel que le permita afrontarlos. Estos desafíos son:

- Separar el tratamiento de la problemática de la igualdad de género del tratamiento de las problemáticas de grupos vulnerables. De acuerdo con lo expuesto, se reúne en un solo Viceministerio a una serie de poblaciones discriminadas como destinatarias de su labor. Es así que esta instancia está encargada de las problemáticas de la juventud, la niñez, la adolescencia, la ancianidad, las personas con discapacidad y las mujeres, que obviamente también forman parte de las poblaciones anteriores. De manera que, según el diseño de la institucionalidad de género, para el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, no así para el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, las mujeres son un grupo vulnerable. Se evidencia así una especie de divorcio entre el diseño de la estructura del poder ejecutivo, la política de género, la política nacional de desarrollo y las políticas sectoriales, en circunstancias en que, a pesar de tener facultades ejecutivas, el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades no cuenta con los recursos humanos ni económicos para desarrollar sus políticas.
- Incrementar sus recursos y su personal, ya que, como se aprecia en el organigrama que figura en el anexo y observa el Comité de la CEDAW, ambos son sumamente escasos, de manera de generar las capacidades institucionales necesarias para incidir en la desigualdad de género.
- Elevar su perfil en el Estado y divulgar su existencia, pues es una institución prácticamente desconocida entre los actores sociales, con la excepción del movimiento de mujeres.
- Redoblar los esfuerzos para formar parte de la agenda pública y mediática.

El Viceministerio de Igualdad de Oportunidades se enfrenta a un gran desafío común para varios países de la región: contar con una mayor voluntad política que se refleje en el presupuesto asignado, de manera de poder cumplir con las funciones que le asigna la ley, que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de la región, en este caso también son ejecutivas. Al igual que en otros casos, la brecha entre las funciones asignadas al Viceministerio y su ejercicio en la práctica tiene que ver con los temas priorizados, los métodos y procesos usados, y la

coordinación y colaboración que pueda establecer con otras instancias y actores, es decir, las alianzas que se puedan instituir (Fernós, 2010). Los temas priorizados y los métodos y procesos usados tienen que ver, como es lógico, con la agenda gubernamental. De ahí que en este caso, los esfuerzos giren en torno a la participación del Viceministerio en las grandes reformas legales que experimenta el país tras la adopción de la nueva Constitución en 2008¹⁷. Este proceso, sumado al hecho de que el Viceministerio debe ocuparse de una serie de poblaciones vulnerables, además de la desigualdad de género, puede ser una de las principales causas de que algunas problemáticas queden rezagadas en las políticas públicas (este sería el caso de la autonomía económica de las mujeres).

Otro desafío relevante es la institucionalización de las políticas de género a nivel departamental y local, y la coordinación entre las distintas instancias de estos niveles y el Viceministerio, en el marco de reformas como las nuevas autonomías departamentales. En este sentido, varios países de la región (como la Argentina y el Brasil) han logrado establecer alianzas entre diversos niveles de gobierno como una estrategia de descentralización de las políticas de igualdad de género. La experiencia muestra que la efectividad de las estrategias de descentralización depende de factores como la adopción de planes de igualdad a niveles descentralizados, la presencia de recursos humanos y técnicos adecuados que permitan a los mecanismos de igualdad lograr una comunicación efectiva con la sociedad civil, especialmente con el movimiento de mujeres, y el poder político (Fernós, 2010). Todos estos factores deben ser abordados no solo por el Viceministerio, sino también por las gobernaciones.

2. Desafíos gubernamentales en materia de autonomía económica

Las políticas de género en Bolivia (Estado Plurinacional de) enfrentan un contexto difícil en el área de autonomía económica, pues no solo se han experimentado mejoras notables, sino que, por el contrario, hay brechas de género que han crecido (como la de los ingresos laborales desde 2000 o la de la población sin ingresos propios desde 2005) y desigualdades que se han mantenido (como las brechas referentes al desempleo o la informalidad).

¹⁷ Algunos procesos seguidos por otros mecanismos para el adelanto de la mujer en otros países de la región son: la socialización de la información y las campañas de defensa, la construcción de capacidades institucionales, la participación en programas gubernamentales ejecutados por otras instancias y la transversalización de la perspectiva de género.

En virtud de que las políticas públicas referentes a la autonomía económica de las mujeres deben ir precedidas de diagnósticos que incluyan la elaboración de encuestas en torno al reparto y uso del tiempo y las estrategias de cuidado a que recurren las familias, incluidas las intervenciones comunitarias (Montaño, 2010a), se sugiere fortalecer estos componentes del diagnóstico en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, así como posteriormente en las estrategias de desarrollo planteadas por el Plan.

Existen importantes convergencias entre los temas abordados en la Convención, el Consenso de Brasilia y el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades en las tres dimensiones de la autonomía de las mujeres, aunque los instrumentos internacionales presentan un mayor desarrollo en las diversas temáticas. El mencionado Plan no está muy desarrollado en el área de autonomía económica y se limita a enunciar la necesidad de respeto de los derechos y de contar con un empleo de calidad e igualdad salarial, así como las necesidades especiales de grupos de trabajadoras como las mineras y las informales. Respecto de estas últimas, se señala como acción el fomento de una normativa más flexible, algo sumamente difícil pues pasa por la efectiva fiscalización de la norma, lo que es cuestionable dada la heterogeneidad y atomización de lugares de trabajo, y dado que ni siquiera se realiza para el sector formal y menos aún en los temas que hacen a la equidad de género. En todo caso, una normativa especial para la informalidad podría darse en materia previsional, cosa que ya no se hizo en la nueva ley.

Otro desafío es la problemática de la distribución del cuidado. En la estrategia de desarrollo —donde se identifican los problemas sobre la base de determinados ejes de intervención, entre los que está el eje económico, productivo y laboral— no se menciona como problema, o elemento interviniente o constitutivo de otros problemas, la necesidad de redistribuir el trabajo de cuidado no pagado y el trabajo doméstico. Este tema solo se aborda desde la cultura de las relaciones laborales y desde los servicios de cuidado a cargo de iniciativas comunitarias y estatales, lo que resulta especialmente preocupante dada la nueva ley de educación y la propuesta de educación inicial del Ministerio de Educación señaladas en este documento.

En definitiva, respecto de la autonomía económica, el gobierno boliviano debería ir más allá del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades (idealmente debería modificarlo, al menos en esta materia) para recoger las tres áreas del Consenso de Brasilia sobre las que no se pronuncia: a) políticas activas de trabajo para mejorar la situación de las mujeres en el trabajo remunerado, b) fiscalización y

cumplimiento de la normativa existente y c) grupos discriminados. En el mismo sentido, el Estado no está tomando medidas para cumplir con las recomendaciones del Comité de ejecutar una política para las mujeres del sector no estructurado de la economía.

Si se acude a la tipología de Pautassi y Gherardi (2010) respecto de las acciones para fortalecer la autonomía económica de las mujeres, la evaluación tampoco es propicia. Según estas autoras, las políticas en esta dirección deberían considerar: i) el contenido jurídico asociado al desempeño económico laboral, así como su grado de cumplimiento y fiscalización, y sus mecanismos de sanción, ii) las prácticas para lograr la equiparación de las condiciones de mujeres y hombres en el mundo del empleo y iii) las acciones tendientes a abordar el cuidado como derecho, responsabilidad social y obligación estatal.

En cuanto al primer punto, la deuda normativa está en los derechos de paternidad que no figuran en el Plan como acción a promover a nivel legislativo, mientras que la fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral sí figura como parte de la política de género, pero no se han dado las coordinaciones intersectoriales necesarias para que se fiscalicen las normas referentes a la no discriminación. Los déficits en el contenido jurídico del desempeño laboral son, por tanto, de formulación y ejecución de políticas públicas.

Respecto del segundo punto, de acuerdo con lo expuesto en el documento, no hay acciones tendientes a mejorar la situación de las mujeres en el empleo. En relación con el tercer punto, la situación es especialmente preocupante, tanto por su escaso tratamiento en el Plan como por la reciente legislación y política de educación inicial ya señaladas, mientras que el cuidado de la ancianidad no es ni siquiera un tema a tratar.

A estos criterios, al menos en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), cabría agregar políticas para mejorar el acceso a la tierra y al crédito, ambos desarrollados en el Plan.

Por último, en lo referente a la política sectorial seleccionada, la previsional, hay que recalcar que tanto el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades como la nueva normativa siguen concibiendo el derecho a la seguridad social como derivado del empleo —y además de la ocupación formal— y no del estatus ciudadano de las personas. Una consecuencia de esta concepción es que con la nueva ley de pensiones no se podrá cumplir con el compromiso del Consenso de Brasilia referente a adaptar los sistemas previsionales a la informalidad. La nueva norma tampoco incorpora a las parejas del mismo sexo según recomienda el Consenso.

3. Desafíos en materia de generación, procesamiento y uso de información

Cabe señalar en primer lugar que los indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe están siendo de utilidad en el país. Concretamente en el área de autonomía económica, el indicador de “mujeres sin ingresos propios” se utiliza en esferas académicas y feministas, e incluso en el gobierno, pues forma parte del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, que no recurre a otras fuentes que no sean el INE y los registros administrativos nacionales (este sería el único caso en que escapa a esas fuentes y procesamientos).

Un indicador deseable que sería de mucha utilidad para la defensa, puesto que sería un reflejo sintético de la voluntad de los gobiernos para lograr una mayor equidad de género, sería el presupuesto de la institucionalidad de género en relación con el presupuesto total del poder ejecutivo. Si bien este indicador no es exclusivo de la autonomía económica, da cuenta, en cierta medida, de los mínimos necesarios para contar con políticas de género que persigan esta dimensión de la autonomía de las mujeres.

Por otra parte, cabe recordar que, según se mencionó en este documento, hay indicios y estudios sectoriales que muestran que la inserción laboral no equivale a autonomía económica, tanto por las condiciones de ejercicio del derecho al trabajo como porque gran parte de los ingresos se dedican a solventar las necesidades del hogar e incluso a permitir que otros miembros de la familia ahorren.

La proporción de mujeres en puestos directivos de medianas y grandes empresas brindaría una buena aproximación, puesto que se trata de mujeres con poder dentro de las empresas, buenas condiciones de trabajo, cobertura previsional y sueldos altos (algo que no ocurre en el caso de las microempresas y las pequeñas empresas, y de ahí que el indicador deba recoger solo a las medianas y grandes empresas). Este indicador serviría para dar cuenta del cumplimiento del Consenso de Brasilia (ocupación de puestos de poder por parte de mujeres en el mercado laboral) y de la CEDAW (mismas oportunidades de empleo).

Las encuestas de hogares son posibles fuentes para este indicador:

- Obtención del dato de mujeres en cargos de empleadoras cruzado con el tamaño de la empresa (será difícil tener una buena muestra, pero puede intentarse para una muestra sustituta).

- Sobre la base del área de actividad económica y la categoría “directores de empresas”, que también es una alternativa.

En la misma línea de la relación no siempre de equivalencia entre inserción laboral y autonomía económica, cabría robustecer la evidencia aun incipiente o aislada sobre el destino de los ingresos laborales femeninos con algún indicador al respecto.

A cuál de los siguientes ítems usted destina la mayor proporción de sus ingresos: a) educación propia, b) educación de otros miembros de su familia, c) salud de miembros del hogar, d) alimentación, e) vestimenta, f) gastos personales o g) ahorro.

En forma adicional o alternativa podría incluirse la siguiente pregunta destinada a profundizar el conocimiento sobre el sentido que para las mujeres tiene la generación de ingresos propios: en caso de que usted tenga un trabajo remunerado, ¿qué significan para usted sus ingresos laborales?

Por último, cabe mencionar que la adopción de indicadores de evaluación de las políticas públicas es otro mandato de la CEDAW pendiente de cumplimiento. En este sentido, dentro del área de autonomía económica se sugiere incorporar al Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe la siguiente información (con los datos oficiales de los países):

- Porcentaje de mujeres en programas de empleo público con salarios superiores al mínimo legal.
- Porcentaje de mujeres destinatarias de créditos otorgados, facilitados o garantizados por programas estatales.

En su diagnóstico, el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades acude a una buena cantidad de indicadores, pero se echa de menos una presentación más accesible de los datos, lo que resulta especialmente importante si se quiere usar este documento como instrumento de defensa. En el mismo sentido, se identifica el desafío de una mayor difusión del Plan que, a su vez, permita un mayor control social. Esta difusión debería incluir su socialización entre las instancias de gobierno nacional, departamental y municipal, así como su inclusión en sitios web oficiales del gobierno.

En el área de la autonomía física, es urgente generar el dato de feminicidio. El principal desafío en esta materia es la implementación de una encuesta nacional de violencia. Además, puede perfeccionarse el Sistema Nacional de Información en Salud. Este desafío incluye un mayor cumplimiento de los centros de salud con el registro de la ficha de vigilancia epidemiológica específica y la modificación de este instrumento para consignar los diversos tipos de violencia de género.

Respecto de la autonomía económica, y para cumplir con el mandato estatal de evaluación de políticas públicas, esta vez respecto de la nueva política previsional, el gobierno podría elaborar los siguientes indicadores, con información tanto previa como posterior a la reforma:

- Proporción de la población económicamente activa cotizante por tipo de inserción laboral y sexo.
- Proporción de jubilados por tipo de pensión y sexo (es decir, pensión mínima antes de la reforma y después pensión solidaria, pensión de vejez, muerte, viudez o invalidez).
- Monto de pensiones por tipo de inserción laboral y sexo.
- Monto de pensiones por tipo de pensión y sexo.

A manera de cierre, es necesario recordar que Bolivia (Estado Plurinacional de) cuenta con importantes fortalezas en el ámbito jurídico para avanzar en una mayor igualdad de género y que los déficits en su implementación dependen de desafíos importantes a afrontar que ya fueron mencionados. A su vez, el abordaje de estos desafíos requiere de un contexto de continuidad. Resulta necesario asumir un compromiso político con la continuidad de las políticas de género y los programas estatales, y superar la tendencia a desconocer los avances parciales anteriores y a comenzar siempre de cero. Es de esperar que esto cambie tanto en lo que resta de la presente gestión gubernamental como en las que vendrán. Para ello, será de suma importancia el uso del conocimiento, incluidos los indicadores de género, que haga el movimiento de mujeres en su labor de defensa, así como sus demandas y sus consecuentes capacidades argumentativas.

Bibliografía

- Aguirre, Rosario y Lucía Scuro (2010), "Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos", serie *Mujer y desarrollo*, N° 100, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.17.
- Alfonso, Mariana (2008), "Girls just want to have fun? Sexuality, pregnancy, and motherhood among Bolivian teenagers", *Working Paper*, N° 615, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril.
- Bolivia (Estado Plurinacional de) (2010), Ley N° 065: ley de pensiones.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), "Estadísticas e indicadores de género" [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/29273/P29273.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom-estadistica.xsl>.
- COB (Central Obrera Boliviana) (2008), "Proyecto de ley general de pensiones", La Paz, Comisión de Política Social.
- Escobar de Pabón, S. (2003), "Trabajo y género en Bolivia 1992-2001", *Inequidades, pobreza y mercado de trabajo. Bolivia y Perú*, Silvia Berger (ed.), Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Fernós, María Dolores (2010), "National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region", serie *Mujer y desarrollo*, N° 102 (LC/L.3203-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.10.II.G.18.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2010), [en línea] www.ine.gov.bo.
- Grau, Olga (1996), "Política y conocimiento", *El conocimiento como un hecho político*, Virginia Guzmán y Eugenia Hola (eds.), Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer (CEM).
- Guzmán, Virginia (1996), "Los usos del conocimiento en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas", *El conocimiento como un hecho político*, Virginia Guzmán y Eugenia Hola (eds.), Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer (CEM).
- Marca, Mary (2006), "Estudio de caso: Contribución de la economía del cuidado a los sistemas de protección social en la ciudad de El Alto", documento de trabajo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), versión preliminar.
- Marco Navarro, Flavia (2011), "Las reformas previsionales de segunda generación en América Latina", Proyecto Capright, París, Universidad Paris II, en prensa.
- Ministerio de Justicia de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008), *Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades "Mujeres construyendo la nueva Bolivia para vivir bien"*, La Paz, diciembre.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo Bolivia (Estado Plurinacional de) (2006), *Desempleo, subempleo e informalidad en Bolivia 1995-2005. Informe especial*, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE).
- Montaño, Sonia (2010a), "El cuidado en acción", *El cuidado en acción entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Sonia Montaño y Coral Calderón (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.35.

- (2010b), “Los desafíos del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe en la identificación de buenas prácticas”, *Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*, serie Mujer y desarrollo, N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.34.
- (2004), “La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina”, *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, F. Marco (coord.), Cuadernos de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2262-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.129.
- Naciones Unidas (2008), “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Bolivia” (CEDAW/C/BOL/CO/4), 8 de abril.
- (2006), “Consideración de los informes suministrados por los Estados Partes bajo el artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Bolivia”.
- Nostas, Mercedes y Carmen Sanabria (2009), *Detrás del cristal con que se mira, mujeres ayoreas-ayoredie, órdenes normativos e inter-legalidad*, Santa Cruz, Coordinadora de la Mujer.
- Pautassi, Laura (2007), “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, serie Mujer y desarrollo, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.133.
- Pautassi, Laura y Natalia Gherardi (2010), “Hacia políticas de igualdad que promuevan la autonomía económica de las mujeres”, *Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*, serie Mujer y desarrollo, N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.34.
- REMTE (Red de Mujeres Transformando la Economía) y otros (2010), “Anteproyecto de ley de pensiones. Propuesta desde las mujeres” [en línea] <http://www.colectivocabildo.org/site/colcab/attachments/article/66/Propuesta.pdf>.
- REMTE (Red de Mujeres Transformando la Economía)/Coordinadora de la Mujer (2009), “Proyecto de ley de pensiones ¿Dónde están las mujeres? Observaciones y propuestas a los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo y la Central Obrera Boliviana (COB)”, Presentación sobre la reforma de pensiones efectuada ante la Comisión de Política Social de la Cámara de Diputados, La Paz.
- Rico, María Nieves y Flavia Marco (2010), “Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género”, *Medición de derechos en las políticas sociales*, Victor Abramovich y Laura Pautassi (comps.), Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Samaniego, N. (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 19 (LC/L.1836-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.142.
- Schrijvers, J. (1985), *Mothers for Life, Motherhood and Marginalization in the Northern Central Province of Sri Lanka*, Delft, Eburon.

- UDAPE/UNICEF (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2006), *Bolivia. Evaluación de impacto de los seguros de maternidad y niñez 1989- 2003*, La Paz.
- Yañez, Sonia (2010), "La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley N° 20.255 de reforma de pensiones)", *serie Mujer y desarrollo*, N° 101, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: LC/L.3199-P.

Capítulo IV

Sin ingresos ni voz: Las mujeres guatemaltecas en pos de la autonomía

Isolda Espinoza González

Introducción

En las últimas décadas, los gobiernos de América Latina y el Caribe han venido desarrollando políticas de igualdad de género y sus respectivos planes de acción, honrando así los compromisos asumidos a nivel internacional. En el Consenso de Quito (2007), estos mismos gobiernos solicitaron a la CEPAL la creación de un observatorio que permitiera contar con evidencia empírica sobre la situación de las mujeres y las desigualdades de género, dar seguimiento a las políticas públicas y hacer visible el cumplimiento de metas y objetivos internacionales en torno a la igualdad de género. Este es el origen del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

A fin de profundizar el estudio de la aplicación de políticas públicas y su relación con los indicadores considerados para el Observatorio, se seleccionó una política sectorial vinculada a la autonomía económica: la Política nacional de desarrollo rural integral (Gobierno de la República de Guatemala, 2009).

A. Contexto nacional

Guatemala es una nación multiétnica, multilingüe y pluricultural. En su territorio habitan más de 14 millones de personas, un 52% de las cuales son mujeres, un 50% pertenece a los pueblos maya, garífuna o xinca, y un 54% reside en áreas rurales (INE, 2008). Si bien la igualdad fundamental entre los guatemaltecos está consagrada en la Constitución de la República, Guatemala es uno de los países que presentan una mayor desigualdad en todo el mundo: el quintil de población de menores recursos percibe el 3% del total de ingresos, mientras que el quintil de mayores recursos concentra el 60% de la riqueza. En los últimos 20 años, la concentración de la riqueza no ha cambiado significativamente y, de hecho, entre 1989 y 2006 el coeficiente de Gini apenas se redujo en dos centésimas de su valor.

La población guatemalteca se ve afectada por diversas formas de desigualdad en función del origen étnico, el sexo, el área de residencia y otros factores, que se refuerzan mutuamente. Por ello, en esta sección se presenta un panorama general de las principales desigualdades de género existentes en Guatemala y, cuando la información lo permite, de la forma en que se entrelazan con las desigualdades étnicas, geográficas o con ambas. A continuación, se presenta un breve examen de los compromisos internacionales vinculados a la igualdad y la institucionalidad de género asumidos por el Estado de Guatemala y la política vigente sobre el adelanto de las mujeres.

1. Acuerdos y compromisos internacionales

El Estado de Guatemala ha suscrito numerosos compromisos internacionales que apuntan al logro de la igualdad entre hombres y mujeres, así como entre los distintos pueblos y comunidades étnicas, entre los que cabe destacar los siguientes:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y su Protocolo Facultativo, ratificados en 1982 y 2002, respectivamente.
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada en 1983, es decir 14 años después de su entrada en vigor a nivel internacional.

El Estado de Guatemala también ratificó la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, en 1959; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1988, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en 1992.

Por ser uno de los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas que suscribieron la Declaración del Milenio, Guatemala se comprometió a la consecución logro del Objetivo 3, consistente en “Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer”. Con anterioridad, el Estado de Guatemala había suscrito los siguientes instrumentos, además de los ya mencionados: i) la Declaración y Programa de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en las que se reconoce que los “derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable de los derechos humanos universales; ii) la Declaración y el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en los que se hace amplia referencia a los derechos sexuales y reproductivos, y iii) la Declaración y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en las que los gobiernos se comprometieron, entre otras cosas a incorporar la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas y programas.

En lo que respecta a los cuatro convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que apuntan claramente a superar la discriminación contra las mujeres en el acceso y permanencia en puestos de trabajo asalariados, Guatemala ha confirmado su adhesión a los siguientes: i) Convenio 100, sobre igualdad de remuneración; ii) Convenio 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación; iii) Convenio 156, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, y iv) Convenio 183, sobre la protección de la maternidad, que no ha ratificado aun. Además, Guatemala suscribió el Convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

En el ámbito regional, destacan la ratificación de la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belem do Pará, en 1970 y 1994, respectivamente.

La comparación de las fechas de entrada en vigor de los instrumentos internacionales y de suscripción de estos por parte de Guatemala permite concluir que el proceso de adhesión se ha venido acelerando a partir de 1985, pero según el PNUD (2009) el cumplimiento de los compromisos asumidos ha sido parcial y lento. De cada diez recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, cuatro reciben un cumplimiento parcial y cinco no se han comenzado a implementar todavía.

2. Principales dimensiones de las desigualdades de género

En Guatemala, al igual que en los demás países centroamericanos, la pobreza se concentra en las áreas rurales, donde reside la mayor parte de la población indígena. Contrariamente a lo esperado, en los hogares encabezados por mujeres la incidencia de la pobreza es levemente inferior a la de los hogares encabezados por varones (50% y 56% respectivamente). Sin embargo, la cantidad de mujeres de 20 a 59 años que vive en hogares pobres supera a la de hombres de las mismas edades, sobre todo en las áreas urbanas (CEPAL, 2009).

La fecundidad observada continúa siendo mayor que la deseada en 0,9 hijos o hijas por mujer (MSPAS, 2009), lo que significa que las mujeres han tenido un hijo o una hija más de lo que deseaban. Este hecho, sumado a que solo el 54% de las mujeres en edad reproductiva y en pareja utilizan un método anticonceptivo, pone en evidencia las limitaciones de acceso a estos métodos que enfrentan las mujeres guatemaltecas, especialmente las habitantes de áreas rurales y las indígenas. Por consiguiente, en estas áreas la fecundidad ha descendido apenas la mitad de lo que disminuyó en las áreas urbanas (1,2% y 2,3%, respectivamente).

De acuerdo con la misma fuente, en 2008-2009 el 45% de las mujeres en edad reproductiva fueron víctima de alguna forma de violencia. Los datos de 2008-2009 representan un incremento de la violencia verbal, física y sexual de 17, 16 y 5 puntos porcentuales, respectivamente, en comparación con 2002. Esta evolución coincide con el alarmante aumento de los casos de femicidios, que prácticamente se triplicaron entre 2008 y 2009.

Las guatemaltecas no solo tienen menos acceso que los hombres al mercado laboral, sino que se insertan en mayor proporción que ellos en los sectores de baja productividad: 65% y 52%, respectivamente (CEPAL, 2009). El tipo de inserción laboral incide en las oportunidades de la población de afiliarse al sistema de seguridad social, que aumentan junto con el nivel de productividad de los sectores de actividad económica en que trabajan y fluctúan entre el 3% en los sectores de baja productividad y el 61% en los de media-alta. Por otra parte, pese a que la brecha entre los ingresos laborales de hombres y mujeres se ha reducido, continúa siendo considerable (de alrededor del 50%).

En lo que respecta al acceso a recursos productivos, las mujeres son propietarias del 16% de las unidades de producción agropecuaria en tanto que las demás integrantes del sector trabajan la tierra bajo diferentes formas de tenencia (arrendamiento, colonato, y usufructo, entre otras). En todo caso, las productoras agropecuarias han sido invisibles a los ojos

de las instituciones públicas encargadas de atender las necesidades del sector, por lo que su acceso a la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento ha sido también muy limitado.

En Guatemala, se ha ampliado la participación de las mujeres en cargos profesionales y técnicos, pero no en cargos directivos, mientras que en los de elección popular siguen teniendo una representación muy baja. En la actualidad, únicamente 19 mujeres ocupan escaños en el Congreso Nacional, de un total de 158 parlamentarios. El número de mujeres indígenas en estas esferas es aún menor y en el plano local se algunos observan avances, pero muy lentos. En las elecciones de 2007 la proporción de mujeres electas en alcaldías y corporaciones municipales fue del 4,9%.

3. Institucionalidad de género

En Guatemala se produjo un traspaso de poder en 1985-1986, consistente en la transición de un régimen militar y autoritario a un régimen civil y democrático. Este cambio facilitó la reducción del alcance del conflicto armado interno, que culminó una década después con la firma de los Acuerdos de Paz. Las mujeres participaron en la formulación de dichos acuerdos desde 1994 e integraron su perspectiva a la agenda política.

En respuesta a los Acuerdos de Paz, así como a instrumentos internacionales y demandas del sector de mujeres, Guatemala ha creado instituciones en los tres poderes del Estado —ejecutivo, legislativo y judicial— y organismos municipales que se ocupan de los asuntos de la mujer. A continuación se enumeran las más importantes.

El Foro Nacional de la Mujer (FNM) se creó en 1998, entre otros con el mandato de dar seguimiento a la aplicación de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, y los convenios y tratados internacionales relativos a las mujeres y ratificados por el Estado de Guatemala. El Foro se ocupa también de velar por la incorporación e implementación de sus propuestas en las políticas, planes, programas y proyectos elaborados a todo nivel para contribuir al desarrollo equitativo e integral de las mujeres. En cumplimiento de su mandato, el Foro dio a conocer públicamente la propuesta nacional de ejes de desarrollo económico y social, que posteriormente se incorporó en la Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas y el Plan de equidad de oportunidades 1999-2001.

La Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) fue creada en 1999, en virtud del Acuerdo Gubernativo 525-99, con el propósito de promover y desarrollar, en conjunto con entidades gubernamentales y no gubernamentales, políticas públicas, planes y programas para la prevención, defensa y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres indígenas; recibir y canalizar las denuncias de indígenas violentadas en sus derechos y darles seguimiento; proporcionar servicios de asesoría jurídica a indígenas víctimas de violencia, malos tratos, discriminación, acoso sexual y otras violaciones a sus derechos; proporcionar atención y servicio social y psicológico a las víctimas de violencia; diseñar, coordinar y ejecutar programas educativos de formación y divulgación de los derechos de las mujeres indígenas, y proponer al Presidente de la República anteproyectos de ley en materia de derechos humanos de las mujeres indígenas.

La Defensoría ha contribuido al fortalecimiento del Sistema de consejos de desarrollo urbano y rural mediante la prestación de asesoría y capacitación a dirigentes indígenas integrantes de los consejos. En 2007, facilitó la elaboración de la Agenda articulada de las mujeres mayas, garífunas y xinkas, en la que participaron dirigentes y representantes de organizaciones de mujeres indígenas e instituciones estatales. La Agenda recoge e integra las principales propuestas y demandas de las organizaciones de mujeres mayas, garífunas y xinkas, planteadas con el propósito de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida.

La Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) se creó en 2000, en virtud del Acuerdo Gubernativo 200-2000 emitido por la Presidencia de la República en respuesta a una recomendación del Congreso y después de un intenso debate sobre las características de la institución. Finalmente se le dio carácter de entidad del gobierno encargada de prestar asesoría y coordinar las políticas públicas de promoción del desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas, al más alto nivel, atendiendo a la diversidad sociocultural del país. Las actividades de la Secretaría abarcan desde la incidencia e intervención en iniciativas gubernamentales hasta la participación en la elaboración y aplicación de las políticas públicas mencionadas. De acuerdo con el reglamento de la Secretaría, el Presidente de la República es el encargado de designar a la Secretaria y Subsecretaria de la SEPREM sobre la base de las listas de candidatas presentadas por las organizaciones de mujeres.

La Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI), creada en 2000, es “el ente coordinador, asesor e impulsor de las políticas públicas dirigidas a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y contra las mujeres”. La Coordinadora está integrada por el Presidente de

la República, representado por la Secretaría Presidencial de la Mujer, el Fiscal General de la República, el Presidente del Organismo Judicial, el Presidente de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Estadística, un representante del Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar (PROPEVI) y tres representantes de la Red de la No Violencia contra la Mujer. En cumplimiento de su mandato, la Coordinadora promovió la formulación del Plan nacional de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres (PLANNOVI) 2004-2014, en la que también participaron todas las instituciones interesadas. En la actualidad gestiona y coordina su ejecución.

También se han creado oficinas y unidades de género en instancias del poder ejecutivo, entre otras el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Gobernación; el Ministerio de Energía y Minas; la Secretaría de la Paz; la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y la Policía Nacional Civil. El poder judicial también cuenta con una unidad de análisis de género y, a partir de 2011, todas las municipalidades tendrán una Oficina Municipal de la Mujer. Sin embargo, el tipo de respaldo normativo con que cuenta, el uso de contratos temporales para personal clave y la baja asignación de recursos financieros limitan la sostenibilidad de muchas de estas instituciones y de la labor que realizan.

4. Caracterización de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, 2008-2023

La Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023 surge en el marco de la evaluación externa de 2007 sobre la implementación de la política correspondiente al período 2001-2006, que fue la primera política pública evaluada en Guatemala desde la promulgación de la Constitución de 1985. De acuerdo con las conclusiones de la evaluación, el diseño de la política para el período 2001-2006 presenta bajos niveles de consistencia técnica; de hecho, el consenso entre los participantes en su formulación es el único criterio que recibió una calificación alta. En lo que respecta a la implementación y a los resultados, en la evaluación se observó una débil institucionalización de la política y un incumplimiento de las metas del Plan de equidad de oportunidades, pese a que las instituciones ejecutoras realizaron actividades relacionadas con la mujer y el género.

De conformidad con las recomendaciones derivadas de la evaluación, la Secretaría Presidencial de la Mujer se abocó a una actualización de la política, en la que invitó a participar a instituciones del Estado y organizaciones de mujeres de todo nivel. El proceso fue encabezado por un Comité de conducción tripartito integrado por la Secretaría, la Defensoría de la Mujer Indígena y el Foro Nacional de la Mujer. Se definieron cuatro ámbitos de intervención del Estado o ejes globales: desarrollo político, cultural, económico, y social e institucional. Asimismo, se establecieron cuatro objetivos estratégicos: i) incorporación de los principios de equidad de género y pluralismo étnico-cultural en el quehacer de las instituciones estatales; ii) participación social y política de las mujeres de diversas identidades étnicas y culturales; iii) disminución de las brechas que frenan el desarrollo, particularmente de las mujeres indígenas y rurales, y iv) incremento de los fondos y servicios públicos, con el propósito de mejorar su calidad de vida. La política actualizada fue aprobada por medio del Acuerdo Gubernativo 570-2007, emitido un mes antes del traspaso del poder a nuevas autoridades gubernamentales.

En 2008, una vez que el gobierno del Presidente Álvaro Colom asumió sus funciones, la SEPREM se propuso elaborar un plan para la implementación de la política correspondiente al período 2008-2023. El Gobierno convocó a una amplia gama de instituciones estatales y organizaciones de mujeres a participar en el proceso, que se inició con el análisis de las propuestas formuladas por las organizaciones de mujeres en 2007 y no incluidas en la primera versión de la política, que la Secretaría sometió a revisión, en búsqueda de acuerdos que permitieran integrar las propuestas, demandas y expectativas de todas esas organizaciones.

Las modificaciones incorporadas consistieron fundamentalmente en la subdivisión de los ejes, y la adición de nuevos ejes y metas, de tal modo que los ejes aumentaron de 4 a 12. Por ejemplo, se incluyeron ejes de equidad e identidad en el desarrollo cultural, y de identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas. La política 2008-2023 reformulada y su respectivo Plan fueron aprobados mediante el Acuerdo Gubernativo 302-2009, del 11 de noviembre de ese mismo año.

La reformulación de la política dio lugar a dos posiciones. Según la primera, respaldada por muchas organizaciones que integraron el sector de mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil, la reformulación era necesaria para lograr acuerdos con las organizaciones que no se habían sentido reflejadas en la versión de 2007. En cambio, las organizaciones más representativas de mujeres indígenas, consideran que la política actualizada

en 2007 recoge las demandas de las mujeres de los diferentes pueblos de la nación guatemalteca y ofrece respuestas a las demandas que el Estado está en condiciones de atender, por lo que no era necesario reformularla.

La Política 2008-2023, aprobada en 2009 y que se analizará en adelante, contiene una caracterización de la situación de las mujeres en Guatemala, los fundamentos jurídicos en que se sustenta, los criterios políticos y técnicos que la orientan, el procedimiento metodológico utilizado y los objetivos y los ejes de la política, y concluye con el Plan de equidad de oportunidades.

Algunos de los elementos destacables de la caracterización son el carácter eminentemente descriptivo del análisis realizado y la ausencia total de referencias a las dimensiones claves de la desigualdad de género, entre otras el derecho de las mujeres a controlar su capacidad reproductiva, y la limitada atención prestada al trabajo doméstico y de cuidado de otros que realizan las mujeres de forma no remunerada. En relación con estos últimos, el planteamiento se centra en visibilizar el aporte que hacen las mujeres a la economía con su trabajo, tanto el que responde a la definición del Sistema de Cuentas Nacionales como el de cuidado no remunerado, pero no se cuestiona la división sexual del trabajo ni se identifica como un obstáculo para el desarrollo pleno de las mujeres y, por lo tanto, no se plantea la necesidad de redistribuir la responsabilidad del cuidado entre el Estado, el mercado y la familia y, dentro de esta, entre hombres y mujeres. En función de los temas tratados, se hace un uso adecuado de indicadores recopilados recientemente, excepto en lo que respecta a la discriminación y el racismo, puesto que no se incluye un solo indicador en el apartado correspondiente, y la mayoría de los indicadores utilizados no se desagregan por etnia, a pesar de la disponibilidad de la información pertinente, estructurada a partir de las últimas encuestas.

Los fundamentos jurídicos de la política comprenden instrumentos internacionales y nacionales. Entre los primeros se hace referencia a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el plano nacional, se mencionan la Constitución Política de la República, la Ley de dignificación y promoción integral de la mujer, la Ley de desarrollo social y la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer.

Los criterios políticos y técnicos que orientan la política son los siguientes: visión estratégica, equidad étnica y multiculturalidad, fundamentación en consensos, integralidad, simultaneidad y mecanismos de monitoreo y evaluación. En lo que concierne al primer criterio, se

afirma que, por haberse formulado como política de Estado, la Política 2008-2023 y el respectivo Plan deben ser ejecutados por los sucesivos gobiernos del país, pero, como ya se ha indicado, ambos instrumentos fueron aprobados por un Acuerdo Gubernativo emitido por el Presidente de la República y, por lo tanto, pueden ser derogados de la misma forma.

Los objetivos específicos de la Política y del Plan son, sin duda, su componente más débil, que no se formularon en función de los cambios que se pretende producir en las relaciones entre hombres y mujeres y, en consecuencia, en la vida de las mujeres, sino que están referidos al cumplimiento de algunas normas técnicas relativas a lo siguiente: i) la verificación, el control y el seguimiento del proceso de implementación de la Política y el Plan por parte de las instituciones gubernamentales y ii) la evaluación periódica de los efectos de la aplicación de la Política, específicamente en lo que respecta a la vida de las mujeres.

La Política 2008-2023 consta de 12 ejes globales: desarrollo económico y productivo con equidad; recursos naturales, tierra y vivienda; equidad educativa con pertinencia cultural; equidad en el desarrollo de la salud integral con pertinencia cultural; erradicación de la violencia contra las mujeres; equidad jurídica; racismo y discriminación contra las mujeres; equidad e identidad en el desarrollo cultural; equidad laboral; mecanismos institucionales; participación sociopolítica, e identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas.

El Plan de equidad de oportunidades fue estructurado a partir de los 12 ejes de la Política 2008-2023. Para cada eje se estableció un objetivo específico y se definieron programas, subprogramas, proyectos y actividades para la implementación de la política específica. Para monitorear el avance en la ejecución de la Política, el Plan contiene indicadores, metas y plazos; asimismo, se identifican las entidades responsables de la ejecución a nivel de programas, subprogramas y proyectos. Por otra parte, las metas y los indicadores tienden a centrarse en los procesos, en lugar de los resultados esperados y, además, su número excesivo constituye un enorme reto para el control y seguimiento del avance de la política general.

El Plan de equidad de oportunidades es conocido por muchos funcionarios públicos y mujeres organizadas, dada el método participativo empleado para su formulación y la divulgación realizada por las organizaciones de mujeres en todo el territorio nacional. No obstante, es posible que esta situación haya variado en algunas instituciones públicas, debido a la alta rotación del personal directivo.

B. La autonomía de las mujeres guatemaltecas según el Observatorio de igualdad de género de América Latina y El Caribe

El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe se estructura en torno al concepto de autonomía de las mujeres, concebida tal como se la define en el informe *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*: “el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En ese sentido, existe una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente” (Naciones Unidas, 2005 pág. 114 citado en CEPAL, 2010). El Observatorio está organizado en tres áreas temáticas fundamentales para el ejercicio de los derechos de las mujeres, en relación con las cuales se ha desarrollado un número reducido pero significativo de indicadores que se refieren a la autonomía física, la autonomía en la toma de decisiones y la autonomía económica. A continuación, se analiza el nivel de autonomía alcanzado hasta ahora por las mujeres guatemaltecas en esos tres planos, utilizando los indicadores del Observatorio de Igualdad de Género.

1. Autonomía física

En el marco del Observatorio se considera que la autonomía física de las mujeres se expresa en el ejercicio de su derecho a vivir sin violencia de género y en sus derechos reproductivos. De acuerdo con el artículo 1 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de las Naciones Unidas, se entiende por violencia contra la mujer “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

En el cuadro IV.1 se presentan los indicadores seleccionados para medir esta dimensión de la autonomía y los valores registrados en el caso de Guatemala.

Cuadro IV.1
GUATEMALA: INDICADORES DE AUTONOMÍA FÍSICA

Indicador	Unidad de medida	Valor en el año más reciente
Muertes de mujeres de 15 años y más ocasionadas por su pareja o expareja íntima	Tasa por 100 000 habitantes	N.D. ^a
Demanda insatisfecha de planificación familiar	Porcentaje respecto al total de mujeres unidas de 15 a 49 años	27,6% (2002)
Maternidad en adolescentes (15 a 19 años de edad)	Porcentaje	15,5% (2002)
Mortalidad materna	Tasa por 100.000 nacidos vivos	110 (2008)

Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

^aNo disponible.

Pese a que la violencia contra las mujeres, y particularmente los femicidios, han aumentado de forma alarmante en los últimos años, Guatemala no dispone de datos oficiales sobre las muertes de mujeres provocadas por su pareja o expareja íntima. El reconocimiento de esta situación llevó al Congreso de la República a aprobar el Decreto N° 22-2008, en virtud del cual se promulgó la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, en respuesta a actividades desplegadas por las organizaciones de mujeres. En esta ley se define el femicidio como la “muerte violenta de una mujer, ocasionada en el contexto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en ejercicio del poder de género en contra de las mujeres”.

Lamentablemente, la ley no ha sido suficiente para frenar la espiral de violencia contra las mujeres. Según declaraciones del Jefe interino de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, la incidencia del femicidio en el país se triplicó entre 2008 y 2009, pero lo más preocupante es que tan solo el 8% de los casos registrados concluyeron con una sentencia condenatoria (AmecoPress/Cerigua, 2010). En el primer semestre de 2010, la Policía Nacional Civil registró 532 muertes de mujeres por violencia, pero según un análisis de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI), apenas en el 45% de los casos dispuso de la información requerida para determinar si se trataba o no de femicidios.

En el diagnóstico titulado “Formas y causas de muertes de mujeres en Guatemala”, elaborado por la Comisión Presidencial contra el Femicidio a inicios de 2010, se concluye que las extorsiones, los asaltos y la violencia intrafamiliar truncan la vida de las mujeres. Asimismo, investigaciones del Ministerio Público permitieron determinar que exparejas íntimas e incluso novios han pagado hasta 150 dólares de los

Estados Unidos por asesinar a una mujer (AmecoPress/SEMLac, 2011). Sin duda, la violencia contra las mujeres en Guatemala es una secuela indirecta de la guerra y el inconcluso proceso de paz, así como de la lucha de la delincuencia organizada por ejercer el control absoluto del país. Las mujeres suelen ser las víctimas preferidas de los brazos armados de las partes involucradas en estos conflictos, por el hecho de encontrarse en una situación de subordinación.

En un intento por superar las desventajas que afectan a las mujeres en lo que respecta al acceso a la justicia y en cumplimiento del Decreto 22-2008, el Organismo Judicial inauguró, en septiembre de 2010, los juzgados de primera instancia penal y tribunales de sentencia de delitos de femicidio y otras formas de violencia contra la mujer. Para subsanar los vacíos de información estadística confiable y oportuna, la CONAPREVI, con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística, se abocó a fines de 2008 a la implementación del Sistema nacional de información sobre violencia en contra de la mujer y desde entonces ha desarrollado propuestas de diez indicadores básicos.

En lo que concierne al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos por parte de las mujeres guatemaltecas, el panorama que ofrecen los indicadores del Observatorio también es preocupante. En 2002 la demanda insatisfecha de planificación familiar no solo era la más alta de América Latina y el Caribe, sino que también mostraba un aumento de 3,3 puntos porcentuales desde 1995. A pesar de ello, la maternidad adolescente se redujo de 16,1 en 1994 a 15,5 en 2002, en tanto que la mortalidad materna disminuyó de 140 por 100.000 nacidos vivos en 1994 a 110 en 2008.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil de 2008-2009 (MSPAS, 2009), las mujeres de 15 a 19 años son las que menos usan métodos anticonceptivos y las que presentan la mayor demanda insatisfecha de planificación familiar. Ambos indicadores varían de acuerdo con el área de residencia, el nivel de educación y la etnia; concretamente, el primero aumenta y el segundo disminuye entre las mujeres que residen en áreas urbanas, tienen educación secundaria superior y no son indígenas. La combinación de un bajo nivel de uso de métodos anticonceptivos y una elevada demanda insatisfecha de planificación familiar que presentan las adolescentes es un claro indicador de que el Estado no les facilita el acceso a los métodos y servicios pertinentes.

Lo anterior explica el hecho de que la tasa específica de fecundidad de las adolescentes haya disminuido menos que la tasa de fecundidad general entre 2002 y 2008-2009, y revela la urgente necesidad de formular políticas orientadas a este grupo de población. Al respecto,

cabe señalar que a fines de 2009 la Corte de Constitucionalidad resolvió que era improcedente el recurso de inconstitucionalidad que detenía la publicación del reglamento del Decreto 87-2005, Ley de acceso universal y equitativo de servicios de planificación familiar, y su integración en el Programa nacional de salud reproductiva. Esta ley faculta al Estado de Guatemala a impartir clases de educación sexual a los escolares y a garantizar el suministro de anticonceptivos.

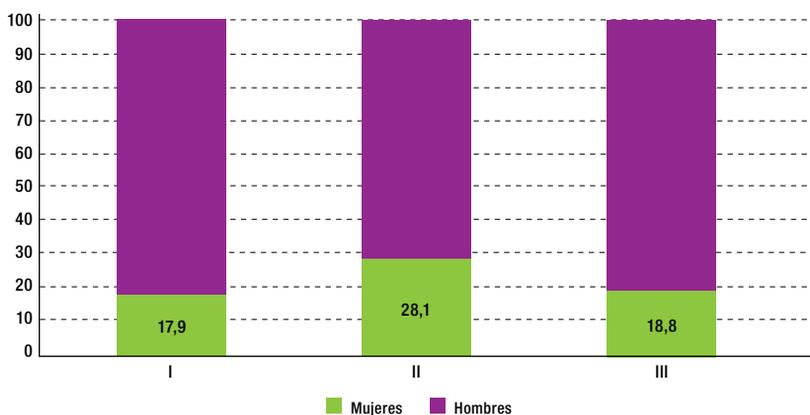
Según la línea basal de mortalidad materna del año 2000 (MSPAS, 2003), algunas de las principales causas de mortalidad materna son las hemorragias (53%), las infecciones (14%), la hipertensión inducida por el embarazo (12%) y el aborto (10%). En el informe se afirma que, dado que el 54% de las muertes se producen en los hogares, se podría evitar más de un tercio de ellas mediante la identificación temprana de síntomas y la referencia oportuna a un centro asistencial.

2. Autonomía en la toma de decisiones

La autonomía en la toma de decisiones se refiere a la plena participación de las mujeres en la adopción de decisiones que influyen en su vida y en la colectividad a la que pertenecen, tanto en el ámbito público como en el privado. No obstante, y en vista de la información disponible, en el Observatorio de igualdad de género esta forma de autonomía se vincula a la participación de las mujeres en los distintos poderes del Estado, y a las medidas orientadas a promover su plena participación en igualdad de condiciones con los hombres.

Como se observa en los gráficos IV.1 a IV.5, las mujeres guatemaltecas continúan sin tener representación significativa en las instancias de toma de decisiones del ámbito político, situación que se ve agravada en el caso de las mujeres indígenas. En los últimos tres períodos presidenciales (Portillo, 2000-2004; Berger, 2004-2008; Colom, 2008-2012), la participación de mujeres en el poder ejecutivo ha fluctuado en torno al 20% y alcanzó su punto más alto durante el gobierno de Oscar Berger (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1
 PORCENTAJE DE MUJERES EN LOS GABINETES
 MINISTERIALES, SEGÚN PERÍODO



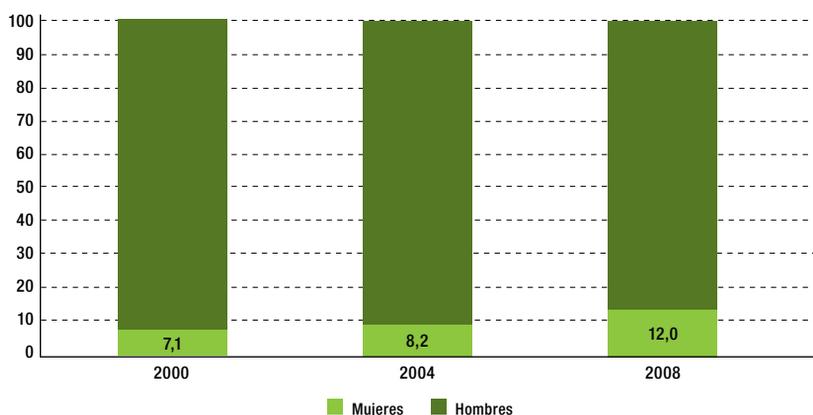
Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

Sin embargo, por tratarse de nombramientos sujetos a la voluntad del Presidente de la República, el valor del indicador puede registrar variaciones significativas en corto tiempo. De hecho, entre agosto de 2010 y enero de 2011 la proporción de mujeres en cargos con rango ministerial se redujo del 18,8% al 16,0% y actualmente solo cuatro secretarías están encabezadas por mujeres: la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología y la Secretaría Presidencial de la Mujer¹.

En otros puestos claves de la administración pública se observa una evolución similar. En el Congreso de la República, de un total de 158 escaños parlamentarios solo 19 están ocupados por mujeres (12,0%), de las cuales únicamente cuatro son indígenas. A pesar de lo insatisfactorio de estas cifras, representan un incremento del 69% con respecto a 2000 (véase el gráfico IV.2).

¹ Véase [en línea] www.guatemala.gob.gt/entidades.php.

Gráfico IV.2
PORCENTAJE DE PUESTOS OCUPADOS POR MUJERES EN
EL CONGRESO NACIONAL

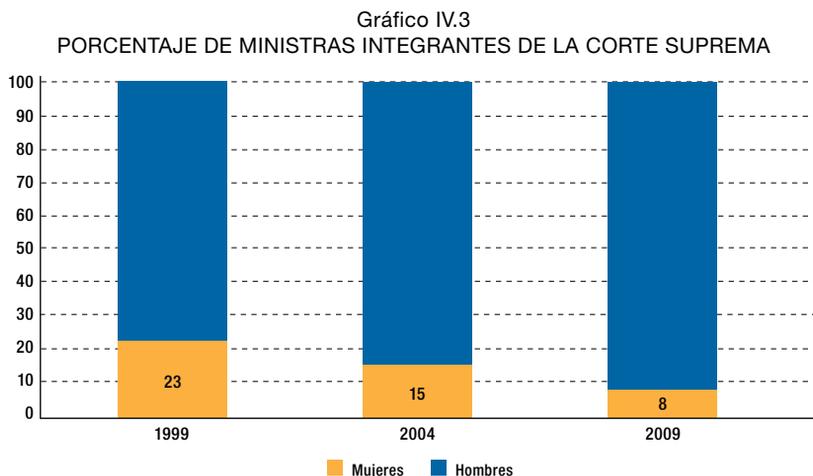


Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

Contrariamente a lo esperado, la participación de las mujeres en las diputaciones nacionales se ha incrementado en forma sostenida, pasando del 4,5% en 2000 al 25,8% en 2008. En cambio, en las diputaciones distritales el aumento fue de solo 1 punto porcentual en el período analizado, del 7,7% al 8,7%.

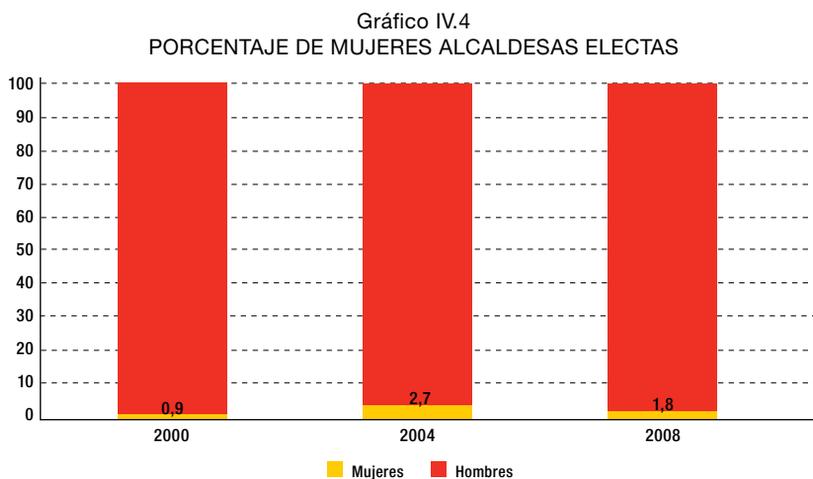
En 2009 la Asociación política de mujeres mayas y la Convergencia cívico-política de mujeres elaboraron una propuesta de reforma de la Ley electoral y de partidos políticos, que apuntaba a que los partidos políticos incorporaran los principios de paridad y alternancia en el proceso de elaboración de listados de candidatos. La propuesta fue presentada al Congreso de la República en 2010, pero no ha sido discutida en el plenario, a pesar de que cuenta con un dictamen favorable.

La Corte Suprema de Justicia, que es el máximo tribunal de justicia del país, está integrada por 13 magistrados electos por el Congreso de la República por un período de 5 años. A diferencia de los organismos estatales mencionados, la proporción de mujeres que integran la Corte Suprema ha descendido sistemáticamente entre 1999 y 2009 (véase el gráfico IV.3). Por otra parte, cabe mencionar que en el período 2004-2009 se eligió por primera vez a una mujer como Presidenta de la Corte Suprema, cargo que ejerció de octubre 2005 a octubre 2006.



Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

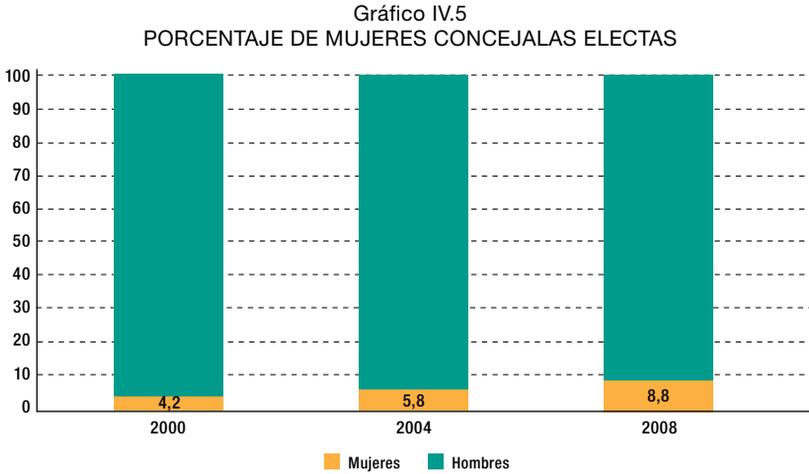
En los gobiernos municipales los avances no solo han sido lentos, sino también de menor magnitud que en el gobierno central. La proporción de mujeres electas como alcaldesas fluctúa entre menos del 1% en 2000 a menos del 3% en 2004 (véase el gráfico IV.4). De las seis mujeres que actualmente se desempeñan como alcaldesas solamente una es indígena.



Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

El análisis de la composición de los Concejos Municipales indica que la participación de las mujeres es bastante alto en términos relativos. En efecto, la proporción de mujeres en estas entidades se duplicó entre 2000 y 2008, aunque siguen representando menos del 10%.

Según estadísticas de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, de los 1.051 integrantes de los Consejos Departamentales de Desarrollo a nivel nacional, 137 (13%) son mujeres y únicamente 53 de ellas son indígenas.



Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

En resumen, se podría decir que la participación de las mujeres en cargos que suponen la toma de decisiones es mayor a nivel nacional que municipal. En el ámbito local, parecería que la presencia de las mujeres tiende a aumentar a medida que disminuye su poder de decisión. En medio de los vaivenes de la política, las mujeres guatemaltecas registran avances, aunque lentos, excepto en la Corte Suprema de Justicia, en la que se observa un franco deterioro, cuyas causas merecen un estudio específico.

3. Autonomía económica

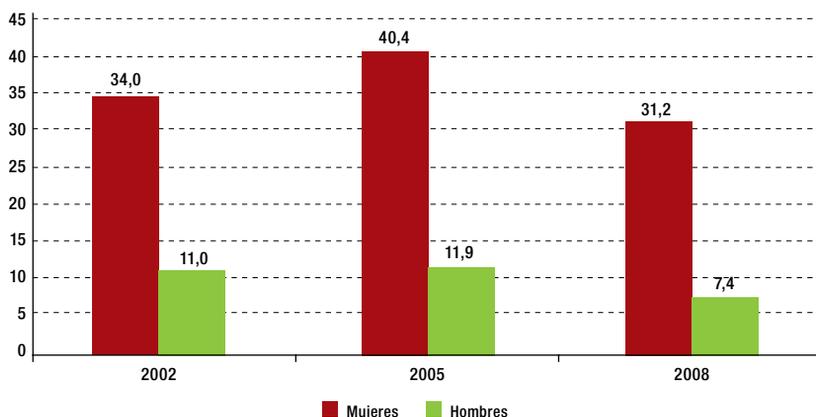
Para que las mujeres puedan “actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros”, se requiere que tengan un sustento económico que les permita convertir el discurso a favor de la autonomía en hechos concretos. En este sentido, la falta de ingresos propios es un indicador indiscutible de falta de autonomía.

Sin embargo, la autonomía de las mujeres también consiste en la satisfacción de las necesidades propias y no solo la de los otros, sin sentirse culpables por ello, y en la resignificación de su trabajo y lo que este les aporta, aceptando con legitimidad una ética de lucro y obtención de beneficios personales —dinero, realización personal o poder social— por su quehacer (Lagarde, 1997). Lamentablemente, no se cuenta con información oficial de los países sobre estas dimensiones, puesto que su producción plantea importantes desafíos.

En el Observatorio se define la autonomía económica de las mujeres como la capacidad de generar ingresos y recursos propios, a partir del acceso al trabajo remunerado en condiciones de igualdad con los hombres; uno de los indicadores de esta variable es el tiempo que destinan al trabajo remunerado y al trabajo doméstico no remunerado. Como ha quedado demostrado en diferentes estudios (Budlender, 2008), las mujeres contribuyen al bienestar de sus hogares y la sociedad no solo con su trabajo remunerado, sino también con el trabajo doméstico no remunerado, que no es reconocido ni valorado.

En Guatemala, poco menos de un tercio de las mujeres urbanas de 15 años y más que no estudian tampoco tienen ingresos propios, lo que se compara con el 7% de los hombres de la misma edad que viven en ciudades (véase el gráfico IV.6). Esto significa que la proporción de mujeres sin ingresos propios cuadruplica la de los hombres, y esta brecha se ha ampliado entre 2002 y 2008, período en el que la cantidad relativa de hombres ha disminuido con mayor celeridad que la de las mujeres.

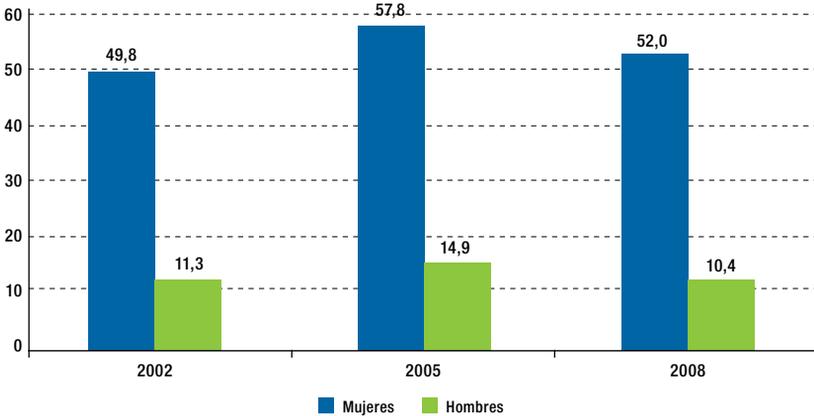
Gráfico IV.6
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN URBANA SIN INGRESOS
PROPIOS, POR SEXO



Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

En las áreas rurales la proporción de mujeres y hombres sin ingresos propios es mayor que en las urbanas (52%), lo que refleja las menores posibilidades de generación de ingresos en las primeras (véase el gráfico IV.7). La cantidad de mujeres en esta situación quintuplica la de hombres y, al igual que en las áreas urbanas, la brecha se ha incrementado entre 2002 y 2008, en vista que se redujo la proporción de hombres a la vez que aumentó la de mujeres. Este fenómeno responde sin duda a la variación de la inserción laboral de las mujeres rurales descritos por Espinosa (2010), en particular al incremento de la proporción de mujeres ocupadas como trabajadoras por cuenta propia en la agricultura.

Gráfico IV.7
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN RURAL SIN INGRESOS PROPIOS, POR SEXO

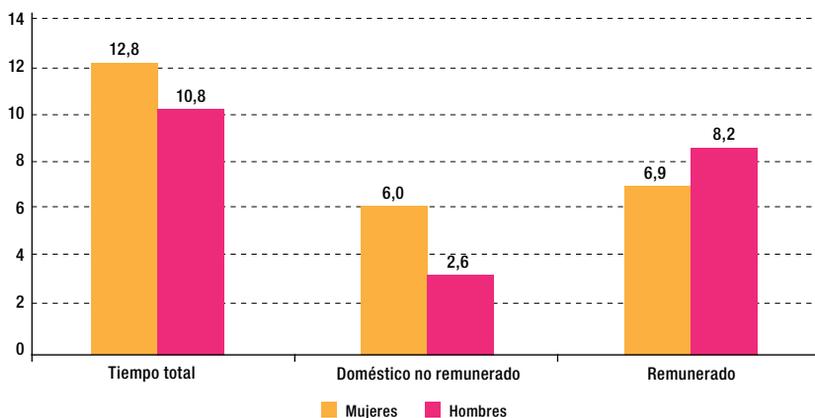


Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

A nivel nacional, el 41% de las mujeres y el 8,9% de los hombres no tenían ingresos propios en 2008.

Una de las causas del alto porcentaje de mujeres sin ingresos propios es la cantidad de tiempo que dedican al trabajo doméstico no remunerado. En efecto, las 6,0 horas por día que en promedio dedican las mujeres a este tipo de trabajo les deja poco tiempo y energías para desempeñar un trabajo remunerado (véase el gráfico IV.8).

Gráfico IV.8
 NÚMERO TOTAL DE HORAS DESTINADAS AL TRABAJO REMUNERADO
 Y AL DOMÉSTICO NO REMUNERADO, POR SEXO



Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

A pesar de la carga de trabajo doméstico no remunerado que deben asumir, muchas mujeres desempeñan trabajos remunerados, al que también destinan un promedio de 6,0 horas por día. Este fenómeno, conocido como “la doble carga de trabajo de las mujeres”, se manifiesta en el caso de Guatemala en un promedio de 12,8 horas diarias de trabajo. Muchas mujeres, especialmente las trabajadoras por cuenta propia, no pueden dedicar más horas al trabajo remunerado y elevar sus ingresos, debido al tiempo y energía que ya destinan al trabajo doméstico no remunerado.

En cambio, la carga total de trabajo de los hombres es de 10,8 horas diarias, que se dividen en 8,2 horas de trabajo remunerado y apenas 2,6 de trabajo doméstico no remunerado. Lo anterior significa que la carga total de trabajo de los hombres es menor que la de las mujeres, fundamentalmente debido a la diferencia del número de horas destinadas al trabajo doméstico no remunerado.

A modo de conclusión, se podría decir que la construcción de la autonomía de las mujeres guatemaltecas en toda su diversidad no ha sido un proceso fácil. En todas las principales áreas temáticas consideradas en el Observatorio se registran avances, pero también retrocesos. Sin embargo, dados los niveles de violencia que afectan a la población en general y a las mujeres en particular, así como la resistencia de los sectores más conservadores de la sociedad a la entrada en vigencia de la Ley de planificación familiar, aprobada en 2005, la autonomía física aparece como la más precaria, aunque la autonomía en la toma de

decisiones también presenta limitaciones y, concretamente, resulta preocupante la disminución sistemática de la presencia de mujeres en la Corte Suprema de Justicia. En lo que respecta a la autonomía económica, la elevada proporción de mujeres sin ingresos propios, solo superada por Bolivia, así como el incremento registrado en las áreas rurales, también son motivo de preocupación.

C. Convergencia entre la política y los compromisos internacionales, 2008-2023

El Estado de Guatemala ha suscrito los principales compromisos internacionales sobre igualdad de género e igualdad étnica. Sin embargo, el análisis de la autonomía de las mujeres guatemaltecas muestra avances muy limitados, lo que coincide con las conclusiones de la evaluación externa de la Política 2001-2006 y plantea interrogantes sobre la posible eficacia de la Política 2008-2023. ¿En qué medida el contenido de la Política 2008-2023 concuerda con las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Consenso de Brasilia, en lo que concierne a la autonomía de las mujeres, tal como se la define en el Observatorio de igualdad de género?

La Convención es un instrumento jurídico internacional sobre derechos humanos de carácter vinculante. Su aprobación en 1979 supuso el reconocimiento de la necesidad de que todos los Estados partes entendieran la igualdad como un valor consagrado como un derecho humano e integrado por tres principios fundamentales: no discriminación, responsabilidad estatal e igualdad de resultados. Esto significa que no basta con consignar la igualdad de hombres y mujeres en la Constitución Política o las leyes; para garantizar el ejercicio del derecho a la igualdad, todo Estado debe promover cambios en todos los planos de la sociedad, desde conductas, percepciones y actitudes individuales, pasando por ideologías, cultura, instituciones y sus prácticas, hasta las estructuras de poder social y económico. Esta nueva forma de entender la igualdad se hace extensiva a la igualdad *de facto* y la igualdad *de jure* y la igualdad de oportunidades y de resultados, así como a la eliminación de todos los prejuicios, costumbres y tradiciones basados en el concepto de superioridad del sexo masculino. Por todos estos motivos, la Convención es considerada la carta internacional de derechos humanos de las mujeres.

La adhesión a la Convención obliga a los Estados partes a presentar al Secretario General de las Naciones Unidas informes periódicos sobre “las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que

hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones” de la Convención y los progresos logrados en este sentido. Los informes son examinados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que formula comentarios y recomendaciones. A la fecha, Guatemala ha presentado siete informes periódicos: el primero y segundo combinados en 1994, el tercero y cuarto combinados y el quinto en el 2002, el sexto en 2004 y el séptimo en 2006.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), derivados de la Declaración del Milenio suscrita en el 2000, sintetizan los compromisos adoptados en las cumbres y conferencias mundiales realizadas durante la década de 1990 para atender los principales problemas sociales que afectaban a la población de los países en desarrollo. Los ODM han adquirido relevancia, por ser producto de acuerdos y compromisos asumido por los Estados Miembros de las Naciones Unidas y por haberse convertido en una referencia mundial del desarrollo. En el contexto de los ODM, la equidad de género puede entenderse como un objetivo específico de la agenda global y una condición indispensable para el logro de los demás, pero el movimiento feminista latinoamericano los ha criticado por considerarlos reduccionista y minimalista, particularmente en lo que respecta a los derechos de las mujeres.

El Consenso de Brasilia fue adoptado en la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (julio de 2010). La Conferencia Regional, órgano subsidiario de la CEPAL, se celebra cada tres años y en ella participan delegaciones oficiales de los Estados miembros, así como representantes de organismos internacionales y organizaciones de mujeres. La Conferencia es el foro intergubernamental más importante de la región que se ocupa del análisis de las políticas públicas para la igualdad de género, lo que implica que sus resoluciones son suscritas por los Estados miembros, aunque en sentido estricto no tienen carácter vinculante.

Para analizar la concordancia entre la Política 2008-2023 y los compromisos internacionales seleccionados se elaboraron tres matrices, una por cada dimensión de la autonomía, a la que se agregó una cuarta relativa a la información para el seguimiento y evaluación de las políticas (véase el Anexo 1). Las matrices constan de cuatro columnas, una por cada instrumento analizado (Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, ODM, Consenso de Brasilia y Política 2008-2023), y un número variable de líneas, que depende de la cantidad de temas considerados en relación con cada variable de la autonomía.

1. Aspectos generales

En la Política se recogen la mayoría de los temas considerados en la Convención, en tanto que en el Consenso de Brasilia, que es un instrumento posterior, se agregan algunos y se omiten otros. Los enunciados de la Política son tan generales que es preciso recurrir a las actividades consideradas en el Plan para conocer el compromiso del Gobierno de Guatemala con respecto a ciertos derechos de las mujeres.

Quizá una de las diferencias más importantes entre los instrumentos considerados sea que la Convención, el Consenso de Brasilia e incluso los ODM se refieren a la igualdad entre hombres y mujeres, mientras que la Política 2008-2023 apunta al logro de la "equidad" entre unos y otras, pese a que en las recomendaciones finales a los cinco primeros informes periódicos de Guatemala el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer expresó su preocupación sobre el uso del término "equidad" como sinónimo de "igualdad" e instó al país a enmendar esta situación.

En cuanto a la doble y triple discriminación que padecen las mujeres indígenas, muchas de las cuales residen en áreas rurales, en la Política se hace referencia a la dimensión cultural en los ejes sobre salud y educación, y se incluye un eje específico sobre el racismo y la discriminación, lo que sin duda es un avance en comparación con la política anterior. No obstante, cabe señalar que en este eje se aborda el tema de forma general y, por ende, no se plantean políticas específicas para combatirlos en las áreas de acción seleccionadas; en los demás ejes de la Política tampoco se contemplan medidas específicamente orientadas a las mujeres indígenas y rurales, sino al conjunto de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas. Al respecto, en las observaciones finales al sexto informe periódico el Comité alentó al Estado de Guatemala a adoptar medidas concretas y específicas para acelerar el mejoramiento de las condiciones de las mujeres indígenas en todas las esferas de la vida (Naciones Unidas, 2006, párr. 36). En las observaciones finales a informes anteriores el Comité ya había recomendado la adopción de medidas especialmente orientadas a las mujeres indígenas, en áreas específicas como salud y educación.

a) Autonomía física: derechos sexuales y reproductivos y violencia de género

En la Política no se hace ninguna referencia explícita a los derechos sexuales y reproductivos, ni en el "Eje de equidad en el desarrollo de la salud integral con pertinencia cultural" ni en ningún otro. Si bien en ese eje se menciona la integración del principio de equidad entre hombres y mujeres en todos los niveles de los sistemas de salud, la educación sexual

en todos los niveles del sistema educativo y el acceso de las mujeres a servicios de salud integral en todas sus etapas de vida, no se especifica que dichos servicios deben incluir, entre otros, los de planificación de la familia, como se indica en la Convención, y la prevención y atención del VIH y el sida. Otra omisión importante es la relativa a la prevención de los embarazos en la adolescencia y la mortalidad materna, problemáticas que incluso se incluyen en las metas de los ODM (reducción de la mortalidad materna y acceso universal a la salud reproductiva).

En contraste con lo anterior, en las actividades contempladas en el Plan se incluyen la formulación de programas para la prevención y atención de las infecciones de transmisión sexual (ITS), entre otros el VIH y el sida; la elaboración de programas de salud y educación sexual en los idiomas nacionales, para prevenir los embarazos en adolescentes; el monitoreo y la evaluación de la estrategia de reducción de la mortalidad materna, y la difusión de la Ley de acceso universal y equitativo de servicios de planificación familiar, cuya aplicación estuvo detenida hasta finales del 2009.

En el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres amerita mención especial el llamado a “revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que se hayan sometido a abortos y garantizar la realización del aborto en condiciones seguras en los casos autorizados por la ley” formulado en el Consenso de Brasilia (2010, pág. 10), pero no en la Convención. Esto podría deberse a las tres décadas que median entre la aprobación de una y otro y, sobre todo, a la evolución de la conciencia de las mujeres latinoamericanas sobre sus derechos, a sus niveles de organización y a su capacidad de ejercer influencia a nivel regional.

Dado que los derechos reproductivos se vinculan con el derecho a la educación, incluida la sexual y reproductiva pero sin limitarse a ella (CEPAL, 2010, pág. 38), a continuación se analizan las disposiciones sobre la materia incluidas en la Política y en los compromisos internacionales seleccionados. En la Política se disponen la integración del principio de equidad entre hombres y mujeres, así como entre mujeres de diferentes pueblos y etnias, y en la filosofía y las prácticas del sistema educativo; el ingreso, la permanencia y la cobertura educativa de la población femenina en todos los niveles del sistema; la eliminación del analfabetismo; el acceso de mujeres a programas de formación profesional, científica y tecnológica, y la participación equitativa de las mujeres en los distintos niveles de dirección y administración del sistema educativo. En la Convención, el Consenso de Brasilia y los ODM también se reconoce la necesidad de fomentar el acceso de las mujeres a los distintos niveles y modalidades de educación, aunque en distinta

medida; en este sentido, las disposiciones de la Convención son las más completas y específicas. En efecto, en la Convención se reconoce que las mujeres tienen los mismos derechos a la educación que los hombres, se especifica un conjunto de esferas en los que tal igualdad se debe reflejar, y se hace especial hincapié en los derechos de las mujeres rurales. Por otra parte, en el Consenso de Brasilia se presta particular atención al acceso de las mujeres a la ciencia, la tecnología y la innovación. Y en el Objetivo 3 de los ODM se expresa el propósito de eliminar las desigualdades entre los sexos en todos los niveles de la enseñanza.

La concordancia de la Política con los compromisos internacionales seleccionados se desvanece cuando se trata de introducir en la educación familiar y el sistema educativo el concepto de corresponsabilidad de los hombres y las mujeres en la vida familiar y pública, y de eliminar todo concepto estereotipado de los papeles masculinos y femeninos. Estos temas, claves para la igualdad de género, están considerados en la Convención y el Consenso de Brasilia, pero no en la Política.

En cuanto a la violencia de género, en la Política se expresa el compromiso de eliminar toda forma de opresión y violencia contra las mujeres en los ámbitos público y privado. Con tal objeto, se propone modificar la ideología en que se sustenta, aplicar instrumentos legales nacionales e internacionales para prevenirla y sancionarla, y fortalecer los mecanismos institucionales encargados de su prevención, atención y sanción. En general, estas ideas concuerdan con lo expresado en el Consenso de Brasilia en términos más específicos. Aunque en la Convención no se aborda el tema de la violencia de género, en las observaciones finales al sexto informe periódico de Guatemala el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer manifestó su preocupación por el aumento persistente de los casos de violencia contra las mujeres y la arraigada cultura de impunidad de tales delitos, e instó al Estado de Guatemala a adoptar todas las medidas necesarias para poner fin a esa situación (Naciones Unidas, 2006, párr. 24). En particular, recomendó institucionalizar la Comisión para el Abordaje del Femicidio como órgano permanente con recursos propios; adoptar un enfoque amplio e integrado para hacer frente a la violencia contra mujeres y niñas; asignar recursos para la ejecución del Plan nacional de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar y sexual contra las mujeres 2004-2014, y capacitar a los funcionarios públicos sobre la violencia contra las mujeres para que tomen conciencia de todas las formas que adopta (Naciones Unidas, 2006, párr. 24 y 26).

En el Consenso de Brasilia se hace referencia al “acceso efectivo a la justicia y a la asistencia jurídica gratuita de las mujeres en situación de violencia”, la adopción de medidas para combatir la violencia contra

las mujeres que ejercen la prostitución, y la promoción de políticas y programas para prevenir la violencia contra las mujeres, dirigidos a los agresores y sus familias, pero estos temas no se mencionan ni en la Política ni en el Plan. Sin duda, la principal omisión de la Política en lo que a violencia de género se refiere es la falta de medidas orientadas a eliminar todas las formas de trata y tráfico de mujeres, con fines de explotación sexual u otros, objetivo considerado tanto en la Convención como en el Consenso de Brasilia. La omisión es aun más grave si se considera que en 2004 Guatemala ratificó el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y que, en las observaciones finales al sexto informe periódico, el Comité instó al Estado de Guatemala a reforzar las medidas para combatir y prevenir la trata de mujeres y niñas, en su calidad de país de origen, tránsito y destino (Naciones Unidas, 2006, párr. 22). Cabe señalar que en las observaciones finales al tercero, cuarto y quinto informes periódicos, el Comité ya había recomendado al Estado de Guatemala examinar la legislación vigente relativa a la tipificación como delito de la prostitución infantil y la explotación sexual de menores y a adoptar medidas para aplicar el Plan nacional contra la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en Guatemala (Naciones Unidas, 2002, párr. 185).

b) Autonomía en la toma de decisiones: participación en la toma de decisiones en el ámbito público y mecanismos institucionales

La Política coincide con la Convención, los ODM y el Consenso de Brasilia en el propósito de promover la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones en el ámbito público, en todos los niveles, y contiene disposiciones sobre la formulación e implementación de políticas públicas, conforme a los principios de paridad entre hombres y mujeres y de alternancia étnica. En este ámbito, la diferencia clave es que en la Política se proponen objetivos muy generales y no se mencionan las medidas que deberían adoptarse para lograrlos; estas se prevén como parte de un mismo conjunto integrado por programas, subprogramas, proyectos y actividades y se combinan con actividades más instrumentales, como la elaboración de estudios y la sistematización de experiencias.

Las principales lagunas que presenta la Política en comparación con la Convención giran en torno a la promoción del liderazgo de las mujeres indígenas y la participación de las mujeres en los partidos políticos, incluidas las candidaturas a cargos de elección popular con posibilidades reales de ganar. Todos estos temas fueron abordados por el Comité en las observaciones finales al sexto informe periódico, en las que solicita al Estado de Guatemala reformar la Ley electoral y

de partidos políticos para incorporar en ella la aplicación de cuotas como medida temporal especial para aumentar la cantidad de mujeres, especialmente mujeres indígenas, que participan en la vida política y ocupan cargos directivos (Naciones Unidas, 2006, párr. 28). Además, el Comité recomendó a Guatemala organizar campañas de concienciación dirigidas a hombres y mujeres, que contribuyan a la eliminación de los estereotipos tradicionales de género y al empoderamiento político de las mujeres, y ejecutar programas de capacitación en liderazgo dirigidos a las mujeres, con el fin de ayudarles a ocupar puestos directivos en la sociedad. El Comité emplea exactamente los mismos términos en las observaciones finales al tercero, cuarto y quinto informes periódicos (Naciones Unidas, 2002, párr. 191).

El Consenso de Brasilia no solo concuerda con el Comité en el reconocimiento de la necesidad de promover el liderazgo de las mujeres indígenas y establecer mecanismos que aseguren el registro paritario de candidaturas a cargos públicos y en los resultados de las elecciones; también propone considerar otras formas de participación de las mujeres en la toma de decisiones, acordes con el proceso de globalización y los tópicos que se han ido perfilando como importantes, entre otros la representación paritaria en parlamentos regionales, la participación política de las mujeres jóvenes, el refuerzo de la sindicalización de las mujeres, y el acceso de las mujeres a las instancias directivas de sindicatos y empresas. Estos temas no son considerados en la Política, que se centra en la participación pública y política de las mujeres.

En la Política se contemplan la promoción y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, tanto estatales como no estatales; la autonomía político-partidaria de los mecanismos nacionales (Secretaría Presidencial de la Mujer, Defensoría de la Mujer Indígena, Foro Nacional de la Mujer y Coordinadora Nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y contra la mujer) y el fortalecimiento de la autonomía política de los mecanismos a nivel departamental y municipal. En la Convención no se hace ninguna mención a estos temas, dado que la necesidad de contar con mecanismos de este tipo se reconoció por primera vez en la Plataforma de Acción de Beijing. De todos modos, el Comité ha retomado el asunto en las observaciones a los informes periódicos presentados por Guatemala.

En efecto, en las observaciones finales a los cinco primeros informes, el Comité comentó que, si bien la existencia de numerosos mecanismos nacionales podía facilitar la incorporación de la perspectiva de género en todos los ámbitos y la institucionalización de los derechos de las mujeres, le preocupaba la aparente falta de coordinación entre ellos y recomendó al Estado de Guatemala evaluar la situación y proporcionarles los recursos

económicos y humanos necesarios para su adecuado funcionamiento. En las observaciones al sexto informe, el Comité reiteró su preocupación ante la posibilidad de que los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres no dispusieran de los recursos necesarios para desempeñar su mandato; también expresó su inquietud por la limitada capacidad de la SEPREM para mantener una coordinación y una cooperación eficaces con los organismos legislativo y judicial, que se traducía en la resistencia a aprobar y reformar leyes destinadas a proteger los derechos de las mujeres. En el Consenso de Brasilia también se expresa interés por el fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, su ubicación en la más alta jerarquía del gobierno y la dotación de los recursos que necesiten para desempeñar su labor.

En cuanto a la autonomía político-partidaria de los mecanismos nacionales, según los procedimientos vigentes el Presidente de la República nombra a las directoras de la SEPREM y la DEMI a partir de una terna presentada por las coordinadoras de las organizaciones de mujeres y las organizaciones de mujeres indígenas, respectivamente, lo que se espera que contribuya significativamente a la autonomía político-partidaria de las instituciones. En el caso del FNM y la CONAPREVI la situación es más compleja, puesto que se trata de instancias mixtas, en las que participan representantes de instituciones públicas y de las organizaciones de mujeres.

c) Autonomía económica: mercado laboral, seguridad social, políticas económicas, acceso a activos y trabajo de cuidado no remunerado

En la Política se propone garantizar el pleno acceso de las mujeres al mercado de trabajo en paridad de condiciones y reformar el marco jurídico y las disposiciones administrativas vigentes, a fin de garantizar la observancia del principio de equidad e igualdad entre mujeres y hombres y entre mujeres de diferentes pueblos y etnias. Estas propuestas coinciden en términos generales con lo planteado al respecto en los compromisos internacionales seleccionados. Además, en la Política se hace referencia a la provisión de acceso a información, capacitación y asesoría de las trabajadoras migrantes, con el propósito de facilitar el ejercicio de sus derechos laborales y la exigencia de su cumplimiento efectivo, tema que no recogen los demás instrumentos. En cambio, en la Política no se menciona explícitamente la discriminación contra las mujeres en el mercado laboral, que sí está considerada en la Convención y el Consenso de Brasilia, por lo que no se hace eco de problemas de actualidad en todo el Istmo Centroamericano, como la tendencia a la precarización del empleo y la desproporcionada representación de las mujeres en los sectores de baja productividad (sector informal) y la población desempleada.

Hay dos temas vinculados al acceso de las mujeres al mercado laboral contemplados en la Convención que son de particular relevancia: la necesidad de eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y reconocer su derecho a elegir una profesión y ocupación, y la necesidad de impedir la discriminación contra la mujer por razones de maternidad o matrimonio y asegurar su derecho a trabajar. Para ello en la Convención se prohíbe el despido por embarazo, licencia de maternidad o estado civil y se establece la licencia de maternidad con sueldo pagado o prestaciones sociales comparables, sin pérdida del empleo previo, la antigüedad y los beneficios sociales. Estas medidas están recogidas en el Código del Trabajo de Guatemala (artículos 152 y 154) y adquieren actualidad en el contexto del incremento de la actividad económica de las mujeres y del auge de las “nuevas” formas de contratación que violan los derechos laborales, como el trabajo a domicilio.

En la Política no se reconoce explícitamente el derecho de las mujeres a recibir igual remuneración que los hombres por igual trabajo, consagrado en la Convención y el Consenso de Brasilia como un derecho de todas las trabajadoras y que, por tanto, debería incluirse en el eje de equidad laboral. El tema se incluye en el eje de salud integral, referido exclusivamente a las personas que trabajan en el sector de la salud. Cabe recordar que en la Convención no solo se reconoce el derecho a igual remuneración, sino también el derecho a iguales prestaciones e igual trato por trabajo de igual valor. El tema de las prestaciones laborales adquiere especial relevancia ante el afán de las empresas de reducir sus costos laborales con el pretexto de aumentar su “competitividad”.

En lo que respecta a la habilitación laboral de las mujeres, la Política contiene el compromiso de desarrollar las capacidades, destrezas y habilidades de las mujeres para su adecuada inserción en el mercado laboral y la generación de trabajo, pero en este caso tampoco se especifican las medidas que deberían formularse al respecto. Esto contrasta con la definición contenida en la Convención, en la que la formación profesional y el readiestramiento se conciben como un derecho de las mujeres, que deben poder ejercer en igualdad de condiciones con los hombres y no debe limitarse a la inserción laboral. Cabe señalar que la formación profesional y el readiestramiento pueden ser factores determinantes de la permanencia en el mercado laboral o la marginación de este. En el Consenso de Brasilia, por su parte, se considera la formación profesional en áreas competitivas y dinámicas de la economía, así como la adopción de leyes sobre la acreditación de estudios y programas de educación no formal. Lamentablemente, en ninguno de los instrumentos se hace referencia explícita a la segregación ocupacional en función del género, una de cuyas causas es la segregación en las áreas de estudio. Por otra

parte, se debe tener claro que la competitividad y el dinamismo de una determinada área de la economía se basa en muchos casos en las desigualdades de género y, concretamente, en la sobreexplotación de las mujeres, como ocurre, entre otras, en la industria maquiladora.

En la Política se dispone la adopción y el cumplimiento de normas de higiene, seguridad, salud ocupacional y recreación que respondan a las necesidades de las mujeres, tópico que es recogido por el Comité y retomado en las observaciones finales al sexto informe periódico. En efecto, el Comité insta al Estado de Guatemala a armonizar plenamente su legislación con el artículo 11 de la Convención; a ratificar los convenios 155 y 148 de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, respectivamente, y a adoptar medidas eficaces para prevenir y castigar las violaciones de los derechos de las trabajadoras de las industrias maquiladoras, remediar la falta de seguridad y normas sanitarias en esas industrias y mejorar el acceso de las trabajadoras a la justicia (Naciones Unidas, 2006, párr. 30). En el Consenso de Brasilia no se encuentran recomendaciones sobre el particular.

En la esfera laboral la Política presenta dos omisiones significativas: los derechos de las trabajadoras domésticas y el acoso sexual y otras formas de acoso en el ámbito laboral, temas que no se consideran en la Convención, pese a lo cual en las observaciones finales al sexto informe periódico el Comité sugirió al Estado de Guatemala establecer un calendario concreto para la adopción de medidas legislativas y normativas de protección de los derechos de las empleadas domésticas y acelerar la sanción de la legislación sobre el acoso sexual, asuntos que, además, reciben atención en el Consenso de Brasilia. Sin embargo, cabe señalar que entre las actividades previstas en el eje de equidad jurídica en el Plan de equidad de oportunidades se dispone la tipificación como delitos del acoso, el hostigamiento y la violación sexual, con agravante en el caso de que la sanción sea cometida contra mujeres indígenas.

El tema de la seguridad social se incluye en el eje de equidad laboral de la Política, pero exclusivamente referido a la garantización de su aplicación a las mujeres, y no se reconoce que algunos grupos pueden enfrentar más obstáculos para ejercer este derecho, entre otros las mujeres que trabajan en el sector informal y las trabajadoras indígenas. En la Convención también se vincula la seguridad social al empleo, destacando la existencia de casos que ameritan atención especial, como el de las mujeres rurales y las incapacitadas para trabajar. Las medidas más avanzadas sobre la materia son las previstas en el Consenso de Brasilia, probablemente por el hecho de haber sido adoptado en los últimos años. Las medidas consideradas abarcan desde el aumento de la inversión pública en seguridad social, para atender las demandas de

cuidado y protección social de las mujeres, hasta la reforma de los sistemas previsionales con el propósito de incluir a todas las trabajadoras informales y a las que se dedican a actividades de cuidado no remuneradas.

Las políticas económicas son otra de las dimensiones que deberían considerarse con relación a la autonomía económica de las mujeres. En la Política se aborda este tema en el eje de desarrollo económico y productivo con equidad, cuyo objetivo es “potenciar la autonomía económica, la capacidad productiva y empresarial de las mujeres, garantizando su acceso a recursos, bienes y servicios” (SEPREM, 2009, pág. 41). De los compromisos internacionales utilizados como referentes, solo en el Consenso de Brasilia se considera el tema en los contextos de la autonomía económica y ciudadanía de las mujeres, que presentan muchas coincidencias con la Política. La consideración de las políticas económicas en el Consenso de Brasilia y en la Política destaca como un hecho realmente novedoso. En ambos instrumentos se reconoce la necesidad de incorporar el enfoque de género en las políticas económicas; ejecutar políticas, programas y proyectos para el desarrollo económico de las mujeres; realizar estudios sobre los efectos de las políticas macroeconómicas y de la crisis económica en la vida de las mujeres; reconocer y cuantificar el aporte que hacen las mujeres a la economía con su trabajo no remunerado, tanto doméstico y de cuidado como el trabajo productivo de las mujeres rurales, aunque también en este caso los planteamientos de la Política tienden a ser más generales y a restar visibilidad a la problemática de grupos específicos, entre otros a las mujeres indígenas y rurales. De hecho, el tema de la incorporación del enfoque de género en las políticas económicas es tan reciente, en comparación con el de la participación política, por ejemplo, que el Comité recién se refirió a él por primera vez en las observaciones finales al sexto informe periódico, en el que recomienda estudiar los efectos de los acuerdos de libre comercio en la situación socioeconómica de las mujeres y las posibilidades de aplicar medidas compensatorias.

El objetivo del eje de desarrollo económico y productivo de la Política apunta a dar acceso a las mujeres a “recursos, bienes y servicios”, pero es en el eje de recursos naturales, tierra y vivienda donde se prevén las medidas pertinentes. Estas responden a un enfoque bastante limitado, ya que por una parte se centran en la tierra, los recursos naturales y la vivienda y, por otra, se hace un uso inadecuado de los conceptos al hablar de “propiedad, copropiedad, tenencia, uso y usufructo de la tierra” (SEPREM, 2009, pág. 31). En el Consenso de Brasilia, en cambio, se adopta el enfoque de activos productivos, entre los que, además de la tierra y los recursos naturales, se incluyen los servicios de apoyo a la producción (crédito, asistencia técnica), la capacidad empresarial y el asociativismo. Asimismo, se propone el reconocimiento de los derechos de propiedad

de la tierra y la vivienda y se recomienda la eliminación de las limitaciones de acceso a los servicios financieros formales que enfrentan las mujeres. En la Convención se dispone en términos generales eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social y, a continuación, se hace particular referencia al derecho a las prestaciones familiares y diferentes formas de crédito financiero, pero indudablemente lo más importante es la indicación de que el acceso de las mujeres a estos bienes o servicios debe darse en condiciones de igualdad con los hombres.

Hay tres tópicos que no se consideran en la Política aunque se incluyen en la Convención, el Consenso de Brasilia o en ambos: la idéntica capacidad jurídica que en materia civil tienen hombres y mujeres, y los mismos derechos para firmar contratos y administrar bienes, incluso en el caso de mujeres casadas; la necesidad de aplicar medidas especiales para que las mujeres rurales puedan ejercer plenamente sus derechos y beneficiarse del desarrollo rural, y la responsabilidad del Estado de brindar servicios universales de cuidado, que permitan a los padres y las madres combinar las responsabilidades familiares y laborales y la participación en la vida pública.

En el caso de Guatemala, es relevante y pertinente destacar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres que son cónyuges, ya que, a pesar de los avances en la legislación sobre el matrimonio y las relaciones familiares, persiste el concepto de cabeza de familia, con todo lo que ello implica para las mujeres en términos del ejercicio de sus derechos.

Finalmente, cabe aclarar que si bien en la Política se plantea la necesidad de dar visibilidad al aporte que hacen las mujeres a la economía a través de los servicios de cuidado no remunerados, no se cuestiona la división sexual del trabajo ni se la identifica como un obstáculo para el desarrollo pleno de las mujeres. Por consiguiente, no se plantea la necesidad de redistribuir la responsabilidad del cuidado entre el Estado y la familia y, dentro de ella, entre hombres y mujeres.

D. Información para el seguimiento y la evaluación de las políticas

Una de las muchas definiciones existentes sobre políticas públicas es aquella en que se la considera como el conjunto de actividades técnicas y políticas que el Estado realiza con el propósito de satisfacer necesidades sociales conforme a la ley (PNUD, 2010). Las políticas públicas son el producto de intercambios difíciles, conflictos y negociaciones,

especialmente entre el Estado, los partidos políticos y los grupos de interés, que se dan en escenarios públicos y en períodos delimitados. Por lo tanto, no son ajenas a las relaciones de poder existentes entre los actores políticos, que las hacen muy complejas y dinámicas.

En el marco de los procesos de democratización y modernización del Estado que han vivido los países de América Latina, en las últimas décadas ha cobrado importancia la “tecnificación de las políticas públicas”, dado que los actores políticos aspiran no solo a participar en su formulación, sino también a que se logren los resultados esperados. Para ello es clave que las políticas se complementen con indicadores que permitan darles seguimiento y evaluarlas, tanto desde las instituciones públicas como desde las organizaciones de la sociedad civil. A la luz de ello, a continuación se presente un análisis de la Política 2008-2023 desde esta perspectiva.

Los objetivos de la Política no están formulados en función de la contribución deseada a la solución de los problemas identificados, sino de las normas técnicas aplicables al proceso de planificación, lo que sin duda dificulta la formulación de metas y la selección de indicadores para su seguimiento y evaluación. Esto último explica el hecho de que de que en la Política no se prevean indicadores y que estos no solo estén relegados al Plan, sino que en su mayoría sean indicadores de proceso y no de efectos deseados. Probablemente, esto sea consecuencia de la estructuración de la Política, que pasa de un nivel de definición específico a un nivel impreciso y amorfo denominado “programas, subprogramas, proyectos y actividades”, integrado en su mayor parte por actividades.

En lo que respecta a la información para el seguimiento y la evaluación de la Política, en el eje de mecanismos institucionales se dispone “diseñar e implementar un sistema nacional y sectorial de estadísticas y datos desagregados por sexo y pueblos, que provea toda clase de información para la planificación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos referidos a las mujeres mayas, garifunas, xinkas y mestizas” (SEPREM, 2009, pág. 34). Como queda en evidencia, el sistema de información no se vincula al seguimiento y evaluación de la Política; el nexo se establece en la esfera de los “programas, subprogramas, proyectos y actividades” del Plan, en el que se contempla la formulación e implementación del sistema. Cabe señalar que, al igual que en los demás “programas, subprogramas, proyectos y actividades” del Plan, no es posible saber cuándo debería empezar a funcionar el sistema de indicadores.

La falta de información sobre las medidas adoptadas para poner fin a la discriminación contra las mujeres y a sus efectos ha sido una constante, con respecto a la cual el Comité ha expresado su preocupación en las observaciones finales a todos los informes periódicos presentados por Guatemala. En particular, ante el alarmante incremento del femicidio y otras formas de violencia contra las mujeres, en las observaciones finales al sexto informe periódico el Comité solicitó al Estado de Guatemala que en el siguiente informe periódico incluyera información detallada sobre esta situación, pese a lo cual en la lista de observaciones y preguntas del Comité al Estado de Guatemala a partir del examen inicial del séptimo informe periódico presentado vuelve a aparecer el tema de la falta de información. Las disposiciones del Consenso de Brasilia coinciden con el Comité en el reconocimiento de la necesidad de contar con información estadística para dar visibilidad a las desigualdades de género, particularmente a todas las formas de violencia contra las mujeres.

En resumen, se observa una convergencia entre la Política, la Convención y el Consenso Brasilia en lo que respecta al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, mediante el acceso a bienes y servicios e incluso a algunos activos productivos. En cambio, es notoria la ausencia sistemática en la Política de la alusión a medidas que apunten a transformar el sistema de dominación masculina y subordinación femenina. De hecho, la Política presenta serias debilidades conceptuales que, como se ha tratado de demostrar, no han desaparecido a pesar de los comentarios formulados por el Comité. A estas se suman otras insuficiencias vinculadas a los aspectos técnicos del proceso de formulación de políticas.

E. Política nacional de desarrollo rural integral

Para profundizar el análisis de la implementación de las políticas públicas y su relación con los indicadores del Observatorio de igualdad de género, en esta sección se estudia la Política nacional de desarrollo rural integral (PNDRI), aprobada mediante Acuerdo Gubernativo 196-2009. En primer lugar, se fundamenta la selección de esta política sectorial y se caracteriza la problemática del desarrollo rural en Guatemala. Luego se analiza el contenido de la PNDRI desde la perspectiva de género y a la luz de los compromisos internacionales seleccionados para los fines de este estudio, y se concluye con un análisis de los indicadores utilizados en la formulación de esta política, disponibles para su seguimiento y evaluación.

1. Antecedentes

En los considerandos del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria se sostiene que “en el área rural es necesaria una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos” y que “la transformación de la estructura de tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad” (Gobierno de Guatemala-Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, 1996: 1). Si bien durante los gobiernos de los presidentes Arzú, Portillo y Berger se ejecutaron numerosos programas y proyectos para aliviar la situación del campesinado, recién durante la presidencia de Álvaro Colom se aprobó una política nacional de desarrollo rural integral, considerada como una de las prioridades estratégicas del gobierno.

Dados los problemas y rezagos que afectan a las áreas rurales, pero también su aporte a la economía nacional y las oportunidades de desarrollo humano que ofrecen a sus habitantes, el desarrollo rural es sin lugar a dudas un tema de interés para las mujeres que habitan en ellas, que constituyen el 51% del total de las mujeres guatemaltecas.

En efecto, el desarrollo rural es uno de los ámbitos en relación con los cuales las organizaciones de mujeres han exigido igualdad de derechos y oportunidades, y formulado múltiples propuestas. Sin embargo, la SEPREM no participó en la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, a pesar que en su Plan Estratégico 2008-2012 se la define como “una institución gubernamental que posiciona los derechos de las mujeres en las políticas públicas, a través de la asesoría y la coordinación para el cumplimiento de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres” (SEPREM, s/f, pág. 25). Sin embargo, la no participación de la SEPREM no impidió que la superación de la discriminación de género se incluyera entre los objetivos específicos de la PNDRI.

Por todo lo indicado, la PRINDI fue seleccionada como la política sectorial vinculada a la autonomía económica de las mujeres que se analizaría a la luz de sus intereses y necesidades de género, y especialmente de los compromisos internacionales sobre la materia suscritos por el Estado de Guatemala.

2. La problemática del desarrollo rural en Guatemala

La población rural es la más afectada por la exclusión, el desempleo y la pobreza, y existe una significativa brecha entre su desarrollo humano y el de la población urbana, situación que se hace más aguda en el caso de la población indígena. Las mujeres rurales, y sobre todo las indígenas, son las más pobres de todos los pobres. Aunque más de la mitad de las mujeres rurales son pobres (INE, 2008), en 2007 la incidencia de la pobreza era mayor en los hogares encabezados por un hombre que en los encabezados por una mujer: 61% y 53% respectivamente (CEPAL, 2011a).

En las últimas décadas, la fecundidad de las mujeres rurales muestra una clara tendencia decreciente pero sigue siendo elevada: de 4,2 hijos por mujer en las áreas rurales, según los resultados de la encuesta nacional de salud materno infantil de 2008-2009) (ENSMI 2008-2009). El ritmo de disminución de este indicador ha sido lento, entre otras razones porque el 25% de las mujeres rurales indicaron tener necesidades insatisfechas de servicios de planificación familiar, de acuerdo con la fuente mencionada. Las mayores dificultades que debe encarar la población rural e indígena para acceder a los más elementales servicios de salud y sus mayores niveles de desnutrición, en comparación con la población urbana, se encuentran entre las causas de los elevados índices de mortalidad materna y mortalidad infantil en las áreas rurales.

En efecto, Guatemala es el país latinoamericano con la tasa más alta de desnutrición crónica, indicador que lo coloca en el sexto lugar a nivel mundial. Esta forma de desnutrición afecta al 52% de las niñas y los niños de 3 a 59 meses que viven en áreas rurales (ENSMI 2008-2009) y al 36% de las mujeres en edad reproductiva (Posadas, 2009). Según la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, actualmente 500.000 personas corren el riesgo de verse afectadas por una crisis alimentaria. El salario mínimo agrícola, que ni siquiera reciben todos los trabajadores del agro, cubre únicamente el 79% del valor de la canasta básica de alimentos (Posadas, 2009) y el salario que perciben las mujeres por su trabajo en el sector agropecuario equivale al 61% del que perciben los hombres (Chanquín, Paiz y Polanco, 2010). A esto se suma el hecho de que solo el 16% de los trabajadores agrícolas están inscritos en el seguro social (Posadas, 2009), lo que deja en evidencia la enorme vulnerabilidad social de la población rural de Guatemala.

En la esfera de la educación el país también enfrenta importantes problemas, entre otros la elevada tasa de analfabetismo, que en 2010 afectaba a una mayor proporción de mujeres que de hombres a nivel

nacional (32% y 18%, respectivamente) (CEPAL, 2011b), y a los habitantes de las áreas rurales en general. En estas últimas el 35% de la población en edad escolar no ha aprobado ni siquiera un año de estudios y otro 40% no ha concluido la educación primaria (INE, 2007). Entre las mujeres indígenas, apenas el 43% termina la enseñanza primaria, el 6% la educación media y el 1% la educación superior (FIDA, 2009).

La escasa cobertura de los servicios sociales básicos en las áreas rurales, sumada a la concepción de los roles tradicionales de género, se traduce en una excesiva carga de trabajo no remunerado para las mujeres, que incluye tanto el doméstico y de cuidado de los hijos, como el apoyo en el cultivo de la parcela familiar. Estos factores limitan significativamente las posibilidades de las mujeres rurales de realizar actividades que les aporten ingresos. La CEPAL y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) estiman en 16% la tasa de actividad económica de las mujeres rurales, porcentaje equivalente a la mitad de la tasa que presentan las mujeres urbanas (CEPAL, 2002).

A partir de la década de 1990, en América Latina se han venido formulando críticas a la identificación de lo rural y lo agrícola, que hace caso omiso de los notables cambios registrados por el medio rural en los últimos años. Sin embargo, en Guatemala el medio rural sigue siendo sinónimo de sector agropecuario, probablemente por su importante aporte a la economía nacional, sus problemáticas y rezagos, y su potencial de desarrollo humano de la población de esas zonas.

En la actualidad, el sector agropecuario genera el 22% del PIB y el 25% del total de las exportaciones, además de dar empleo al 53% de la fuerza de trabajo nacional (FIDA, 2009). En las últimas décadas el sector ha perdido importancia, debido a que las políticas de ajuste estructural y, sobre todo, las de apertura comercial agudizaron la crisis que comenzó a sufrir el sector desde finales de la década de 1970.

El principal problema del sector agropecuario guatemalteco ha sido, y sigue siendo, su heterogeneidad estructural, caracterizada por la existencia de un subsector exportador, en el que prevalecen la lógica del lucro y el afán de maximización de las ganancias de sus integrantes más “modernos”, y un subsector campesino cuyas decisiones económicas apuntan a garantizar la subsistencia de la familia. Las marcadas diferencias entre ambos subsectores impiden la satisfacción de las necesidades alimenticias de la población, aceleran el ritmo de degradación de los recursos naturales, provocan desempleo y elevan los indicadores de pobreza rural.

El subsector exportador del sector agropecuario está orientado al cultivo de productos tradicionales (café, caña de azúcar, banano, caucho y ganado) y no tradicionales (cardamomo, cacao, frutas y hortalizas frescas, y plantas ornamentales), que tienen como principal destino los Estados Unidos de América. En cambio, el subsector campesino se dedica fundamentalmente al cultivo de granos básicos, entre los que destacan el maíz y el frijol, que constituyen la base de su alimentación y la del resto de la población del país. En los últimos años, y en respuesta a la promoción del enfoque de “cadenas de valor” como medio para mejorar la competitividad y la inserción en la economía mundial, muchos pequeños productores y comunidades indígenas han comenzado a producir frutas y hortalizas conforme a contratos de producción con empresas empacadoras y de exportación. Es más: cuando los pequeños productores no están en condiciones de adquirir los insumos necesarios para mantener una producción rentable de esos productos, las empresas les alquilan sus tierras y los emplean como trabajadores asalariados.

Dada la profunda desigualdad en la distribución de la tierra que caracteriza a la estructura agraria guatemalteca, el subsector campesino se ha concentrado en minifundios cuyos suelos son de regular a mala calidad, en zonas marginales y con insuficientes activos productivos, lo que impide un manejo agronómico adecuado de los cultivos. Esta forma de explotación se conoce como “agricultura en laderas”.

En efecto, los resultados del cuarto censo nacional agropecuario, realizado en 2003, reveló que el 92% de los pequeños productores ocupaban el 22% de la superficie explotada, mientras el 2% de los productores comerciales eran propietarios del 57%. Más del 60% de los productores rurales no tienen pruebas jurídicas de posesión de la tierra que cultivan y cerca del 40% de la población rural activa simplemente carece de tierras (INE, 2003). Los datos recopilados por el Instituto Nacional de Estadística, el 2,5% de las fincas del país tienen una extensión promedio de 200 ha y ocupan el 65% de la superficie agrícola; el 88% de las fincas tienen una extensión media de 1,5 ha y ocupa apenas el 16% de la superficie agrícola del país. No es de extrañar, entonces, que el coeficiente de Gini de la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra sea de 0,84, el segundo más alto en América Latina (Monterroso, 2009).

Lógicamente, la heterogénea distribución de las tierras afecta a las mujeres en mayor medida que a los hombres y, de hecho, ellas representan apenas el 16% del total de productores agropecuarios individuales. Únicamente el 27% de las mujeres que se dedican a la agricultura lo hacen en tierras de su propiedad, lo que indica que la mayoría están supeditadas a activos de propiedad de los hombres.

El limitado acceso de los campesinos, y particularmente las mujeres, a tierras debidamente tituladas y que, por lo tanto, pueden servirles de garantía hipotecaria, determina sus posibilidades de conseguir créditos y recibir otros servicios de apoyo a la producción para diversificar sus actividades, mejorar su manejo agronómico y elevar su productividad.

Aunque históricamente la banca comercial no ha contribuido significativamente al financiamiento de actividades agropecuarias, a raíz de la aplicación de las políticas de ajuste estructural ha tendido a concentrar sus servicios en actividades que se ejecutan en zonas urbanas, que presentan menor riesgo y suponen menores plazos de recuperación. En 2007, los créditos otorgados por la banca comercial al sector agrícola representaban apenas el 2,6% del total (FIDA, 2009). Los campesinos, y especialmente las mujeres, han satisfecho sus necesidades de financiamiento a través de instituciones dedicadas al microcrédito y de cooperativas de ahorro y crédito, alternativas que como se sabe tienen una cobertura y un alcance limitados.

El proceso de ajuste estructural de la economía también ha tenido un enorme impacto en la provisión de servicios técnicos agropecuarios de las instituciones estatales. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas sufrieron tales reducciones presupuestarias que su capacidad de articulación y prestación de servicios de apoyo a la economía campesina e indígena, que se concentra fundamentalmente en la producción de alimentos, se vio gravemente reducida. En la actualidad los servicios técnicos se brindan por intermedio de organizaciones de productores rurales, en las que predominan los hombres, con el apoyo de programas específicos.

En lo que respecta a la apertura comercial, destaca la firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, que entró en vigor en 2006 y en el que se estipula que, con la excepción del maíz blanco, en un plazo de 10 a 15 años todos los productos estadounidenses podrán ingresar libremente a Guatemala. Esta disposición se aplica, entre otros, a los productos agropecuarios que en los Estados Unidos reciben cuantiosos subsidios. En los últimos años, las donaciones de trigo y maíz amarillo que ha realizado Estados Unidos en el marco del programa de ayuda alimentaria PL-480, provocó la quiebra de cerca del 80% de los productores de trigo y dejó al país en situación de dependencia alimentaria de productos con respecto a los cuales era autosuficiente (Posadas, 2009).

Otro de los obstáculos que enfrenta el subsector campesino es que los mercados internos y los mecanismos de comercialización de los productos están dominados por densas cadenas de intermediarios, que se apropian de buena parte del excedente de explotación. A esta situación

contribuyen la escasa capitalización de los productores, el limitado valor agregado local, la falta de caminos rurales transitables durante todo el año y el manejo inadecuado en la etapa posterior a la cosecha. El bajo nivel de organización de los productores y de conocimientos sobre el funcionamiento de los mercados también dificultan su situación.

La deficiente oferta de servicios técnicos al subsector campesino, sumada a la reducida dimensión de las parcelas, explica en buena medida la persistencia y generalización de prácticas agrícolas como la siembra de cultivos anuales para subsistencia en terrenos que deberían destinarse a la explotación forestal o a cultivos perennes, y el rozado itinerante con fuego para las siembras anuales, prácticas que provocan un deterioro progresivo de los suelos y se reflejan en una reducción constante del rendimiento agrícola.

En vista de la extensión y calidad de las tierras cultivables a las que tiene acceso el subsector campesino, así como los escasos activos productivos con que cuenta, muy pocos productores pueden garantizar el sustento de sus familias durante todo el año. Esta situación los fuerza sistemáticamente a la migración estacional, a los hombres como asalariados agrícolas temporales en los cultivos de exportación y a las mujeres como trabajadoras domésticas en las ciudades. La demanda de trabajadores en la agricultura tropieza con una oferta limitada y estacional, debido a la explotación extensiva que caracteriza a gran parte del subsector exportador y la aplicación de métodos de producción que suponen un uso intensivo de capital en las explotaciones más modernas. La limitada extensión de las parcelas, la falta de activos productivos y las prácticas de producción inadecuadas son algunos de los factores que explican la prevalencia de la inseguridad alimentaria, la desnutrición y la pobreza en las áreas rurales.

La lenta modernización del agro está vinculada a la posibilidad de mantener bajos costos de producción en las grandes explotaciones privadas, no solo en virtud de la abundancia de recursos naturales sino también de la explotación excesiva de la fuerza de trabajo campesina (CEPAL, 2001).

En Guatemala los recursos naturales se ven afectados por un intenso y avanzado deterioro. Entre las principales causas de este fenómeno se encuentran las prácticas agronómicas del subsector campesino ya mencionadas, y las del subsector exportador —manejo irracional de los bosques, uso excesivo de maquinaria y agroquímicos—, cuyo impacto es mucho mayor debido a la extensas áreas ocupadas. Igualmente importantes son los riesgos derivados del clima y la topografía del país. Las principales consecuencias de la degradación ambiental son el aumento de la escorrentía que erosiona los suelos, el

incremento del caudal inercial de los ríos que provoca inundaciones y el agotamiento de las fuentes de agua en la temporada seca, todos estos factores que limitan el bienestar de la población.

Luego del huracán Mitch (1998), que tuvo devastadoras consecuencias para el país, Guatemala ha sufrido el embate de varios huracanes y tormentas tropicales entre las que sobresalen el huracán Stan en 2005 y la tormenta Agatha en 2010. Estos fenómenos climáticos provocaron pérdidas humanas, inundaciones, deslaves y aludes de tierra y lodo, que causaron daños en diversos cultivos y en la infraestructura vial, lo que afectó el comercio nacional e internacional.

Si bien hasta ahora la riqueza generada por la agricultura ha beneficiado fundamentalmente a los grandes productores capitalizados, en las áreas rurales de Guatemala tanto la producción agropecuaria como la no agropecuaria tienen un gran potencial de generación de empleo e ingresos, en el primer caso mediante el procesamiento y la agregación de valor y en el segundo a través de las artesanías y el turismo rural. En algunos casos, como el de los tejidos indígenas, las comunidades podrían aprovechar elementos naturales o culturales y buscar mercados y canales de comercialización que ofrezcan mejores precios y condiciones a los productores.

3. La lucha de las mujeres por un desarrollo rural incluyente

En el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria de Guatemala también se reivindican los derechos de las mujeres a la tierra y demás activos productivos, y a verse beneficiadas por el desarrollo rural. Concretamente, “el gobierno se compromete a tomar en cuenta la situación económica y social específica de las mujeres en las estrategias, planes y programas de desarrollo, y a formar el personal del servicio civil en el análisis y la planificación basados en este enfoque”. Entre otras cosas, lo anterior supone reconocer la igualdad de derechos de la mujer y del hombre en el hogar, en el trabajo, en la producción y en la vida social y política, y asegurarle las mismas posibilidades que al hombre, en particular para el acceso al crédito, la adjudicación de tierras y otros recursos productivos y tecnológicos”.

Además, en virtud del Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, el gobierno se compromete a “eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, vivienda, créditos y participar en los proyectos de desarrollo. El enfoque de género se incorporará a las políticas, programas y actividades de la estrategia global de desarrollo”. En el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas se incluyen disposiciones similares.

En los Acuerdos de Paz suscritos en 1996 se reconoce que las mujeres rurales deben hacer frente a los obstáculos derivados de la ideología y cultura patriarcales, además de la estructura agraria arcaica y sus consecuencias, que se han reflejado en las políticas agrarias y en la legislación nacional. Desde entonces, en el marco de la frágil democracia propiciada por dichos acuerdos, las mujeres rurales y sus organizaciones han luchado por el reconocimiento de su derecho a la tierra, que se ve dificultado por el hecho de que, pese a la participación en la negociación de los Acuerdos de la Unidad revolucionaria nacional guatemalteca, en ellos se deja librada al mercado la solución del problema de la tierra (Murga, 2006).

Con el propósito de establecer la institucionalidad agraria indispensable para crear un mercado de tierras se emitió el Decreto Legislativo 24-99, Ley del fondo de tierras, luego de casi tres años de negociaciones entre el gobierno y la Comisión paritaria sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas. Las organizaciones de mujeres desarraigadas y retornadas Mamá Maquín, Madre Tierra e Ixmucané, y el Consejo nacional de desplazados de Guatemala abogaron por que en la Ley del fondo de tierras se reconociera y definiera por primera vez en la historia jurídica de Guatemala el derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra y se autorizara la propiedad conjunta de esta (Méndez y Barrios, 2010).

El funcionamiento del Fondo de Tierras ha dejado en evidencia las limitaciones del modelo de mercado de tierras en Guatemala. Entre 1997 y 2003 el Fondo benefició apenas a 14.248 familias, equivalentes al 2% del total; además, de las 1.137 solicitudes de compra presentadas al Fondo entre 1997 y 2005, solamente 214 fueron autorizadas (Murga, 2006). Esto llevó a la Coordinadora de mujeres por el derecho a la tierra y la propiedad a firmar un convenio con el Fondo, en virtud del cual este se comprometía a ocuparse efectivamente de las gestiones de compra y entrega de tierras, la prestación de asistencia técnica y la ejecución de proyectos productivos para los grupos de mujeres beneficiarias: jefas de hogar, mujeres solteras y divorciadas, madres solteras y viudas (Méndez y Barrios, 2010).

En 2004, las mujeres de los pueblos mayas de Guatemala exigieron al gobierno del Presidente Oscar Berger que se las tomara en consideración en una posible reforma agraria integral y en las políticas de desarrollo rural, para poner fin a su histórica exclusión y marginación. La Alianza de mujeres rurales por la vida, la tierra y la dignidad elaboró una propuesta de reforma agraria integral basada en su perspectiva de

la situación. A juicio de esta organización, en Guatemala es difícil que las mujeres accedan a la tierra debido al machismo, la marginación y la discriminación existentes, pese a lo mucho que aportan al desarrollo de sus comunidades.

En 2008, las representantes de las organizaciones de mujeres que integran el Consejo Nacional para el cumplimiento de los Acuerdos de paz presentaron una propuesta de inclusión de los derechos de las mujeres en la política de desarrollo rural. En la propuesta se sostiene que la política de desarrollo rural integral debe facilitar la superación de las brechas de género que obstaculizan el desarrollo rural inclusivo y democrático. Con tal objetivo, propusieron acciones afirmativas destinadas a favorecer a las mujeres, de conformidad con los siguientes tres principios: i) reconocimientos de las mujeres como sujetos de derechos, independientemente de que sean o no jefas de hogar; ii) valoración del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres en los ámbitos familiar y asociativo, como base independiente para ejercer el derecho a la propiedad, a la participación y a la seguridad social, y iii) otorgamiento de prioridad a la erradicación de la violencia basada en el género, que atenta contra el bienestar, la dignidad, la movilidad, la capacidad productiva y reproductiva de las mujeres (UNAMG/Sector de Mujeres, 2008).

4. Análisis de la Política nacional de desarrollo rural integral desde la perspectiva de género

El 13 de julio de 2009, el Presidente de Guatemala firmó el Acuerdo Gubernativo 196-2009 mediante el cual aprobó la Política nacional de desarrollo rural integral (PNDRI), y nueve meses después, el 21 de abril de 2010, dio inicio a su aplicación.

a) Proceso de formulación

El gobierno del Presidente Colom estableció el Sistema nacional de diálogo permanente (SNDP) el 11 de febrero de 2008, con el fin de “propiciar la participación y la corresponsabilidad ciudadana en la gestión de política pública a todo nivel y en todo el territorio nacional en la búsqueda e implementación de soluciones a las principales problemáticas del país. . . ” (Gobierno de la República de Guatemala, 2008, pág. 8). El Sistema se sustenta en la institucionalidad formal del Estado y se complementa con otras entidades no formales, ya existentes o que deben crearse según las necesidades. En este contexto, el 30 de abril de 2008 el Presidente de la República estableció oficialmente el Diálogo por el desarrollo integral y la resolución de la conflictividad agraria, laboral y ambiental entre el gobierno y las organizaciones sociales.

Luego de varios meses de negociaciones en las que se analizaron la experiencia y los efectos de procesos similares fomentados por los gobiernos de los presidentes Portillo y Berger, se elaboraron dos instrumentos que fueron objeto de pleno consenso entre las partes: i) la Política nacional de desarrollo rural integral y ii) la Ley del sistema nacional de desarrollo rural integral. La política y la ley son producto de un pleno acuerdo entre la Alianza para el desarrollo integral, el Movimiento de organizaciones sociales de Guatemala, la Coordinadora indígena y campesina, la Unión nacional campesina y la Mesa indígena y campesina.

Entre las organizaciones que forman parte de la Alianza para el desarrollo integral destacan la Alianza de mujeres rurales por la vida, tierra y dignidad, integrada por mujeres sobrevivientes de la política de tierra arrasada aplicada por el Estado de Guatemala en los años ochenta y de los procesos de refugio en México y de retorno, y las organizaciones Mamá Maquín y Madre Tierra, cuyas integrantes residen en 53 comunidades rurales ubicadas en 5 departamentos del país. La Red nacional de mujeres participa en el Movimiento de organizaciones sociales de Guatemala.

A fin de que la Política nacional de desarrollo rural integral se convirtiera en política de Estado, el 27 de julio de 2009 los diputados de la Unión nacional por la esperanza presentaron al Congreso de la República el proyecto de ley del sistema nacional de desarrollo rural integral (número de registro 4084). Este proyecto, que en lo fundamental recoge el contenido de la Política, fue objeto de un dictamen favorable de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca fechado el 30 de septiembre de 2009. Sin embargo, aun no ha sido aprobada, debido a la presión del sector empresarial organizado en torno al Comité coordinador de asociaciones agrícolas, comerciales, industriales y financiera. Entre los principales cuestionamientos de esta entidad al proyecto de ley 4084 destacan los siguientes: i) la presunta vulneración del derecho constitucional a la propiedad privada; ii) la propuesta de revisar instrumentos legales internacionales multilaterales suscritos por el Estado de Guatemala, entre otros el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos; iii) la propuesta de disposiciones que ya figuran en la Constitución Política de la República; iv) la no contribución a crear políticas de Estado que eleven los indicadores de competitividad del país y reduzcan los costos de producción, y v) la falta de mecanismos de fiscalización, evaluación y medición de impacto.

La Alianza para el desarrollo integral, las campañas “Guatemala sin hambre y “Vamos al grano”, el Consejo nacional indígena y campesino y el Movimiento sindical, indígena y campesino, entre otras organizaciones, han exigido al Presidente Colom que disponga la aplicación de la PNDRI y al Congreso de la República que apruebe la ley. Ante las presiones de las organizaciones de la sociedad civil, el Congreso estableció una mesa de diálogo denominada “Reactivación económica, desarrollo rural y pueblos indígenas”, que inició sus actividades con la discusión de la iniciativa de ley 4084.

b) Avances, retrocesos y omisiones

La formulación de la Política nacional de desarrollo rural integral ofreció la oportunidad de adoptar medidas de política orientadas a satisfacer en forma articulada las necesidades de clase, etnia y género de las mujeres rurales, tarea nada sencilla en la que se registran avances pero también importantes omisiones.

La PNDRI está destinada fundamentalmente a la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza y, aun más específicamente, a los pueblos y las comunidades indígenas y campesinas con una dotación insuficiente de tierras, con tierras improductivas o sin tierra; las mujeres indígenas y campesinas; los asalariados permanentes o temporales; los artesanos; los pequeños productores rurales, y los microempresarios y pequeños empresarios rurales. Si bien la inclusión de las mujeres indígenas y campesinas en este grupo tan heterogéneo puede considerarse un progreso, el problema es que en el texto de la Política se tiende a homogenizar a los principales destinatarios, tanto porque se les denomina “el sujeto” como porque no se definen políticas específicas en función de sus necesidades específicas.

Más aun, en la PNDRI se sostiene que “la economía rural, indígena y campesina se constituye por tanto en el sujeto económico que . . . se constituirá en un actor fundamental del desarrollo rural. . . “. El reconocimiento de la unidad de producción campesina, que es también unidad de consumo, como “el sujeto” de la política, ignora los derechos de las mujeres y las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en dicha unidad y, por ende, la necesidad de adoptar políticas específicas.

En efecto, en la PNDRI se hace referencia a las mujeres, pero no se las considera sujetos de derechos. En el diagnóstico de la situación existente en las zonas rurales se las menciona en términos de su mayor vulnerabilidad (desnutrición, mortalidad materna y exclusión del mercado de tierras), pero sin reconocer su aporte al bienestar de sus hogares y de la sociedad, ni las limitaciones que enfrentan para ejercer sus derechos por los roles tradicionales de género que se les asignan.

En el primero de los once objetivos específicos de la PNRDI se propone “la superación del racismo, la discriminación étnica, de género, etárea y cultural”, pero no se contempla una sola medida que apunte a esta meta. El concepto se recoge en la política social de Guatemala, en la que se reitera el propósito de “erradicar el racismo, la exclusión y marginación social, étnica, etárea y de género, para alcanzar el bienestar social y la seguridad humana en el área rural”.

c) Matriz de políticas sectoriales

A continuación se analizan las medidas orientadas explícitamente a las mujeres que se incluyen en la matriz de políticas sectoriales:

En los propósitos del Programa nacional de adjudicación de tierras e infraestructura social y productiva se prevé la “adjudicación de tierras en usufructo, con prioridad a mujeres jefas de familia” y “proporcionar infraestructura, capacitación, crédito, información sobre mercados y tecnología apropiada a mujeres y hombres involucrados en los programas de acceso a tierra”.

El acceso de las mujeres a la tierra en régimen de usufructo puede contribuir a corto plazo a mejorar la alimentación personal y familiar, pero es absolutamente insuficiente en términos de empoderamiento y autonomía económica. La propiedad de la tierra no solo es parte de los derechos de las mujeres, sobre todo de las mujeres rurales, sino que también es una condición para verse beneficiadas por servicios de facilitación de la producción y optar por la realización de inversiones que incrementen su producción e ingresos. Por otra parte, el hecho de que no se otorgue prioridad a las mujeres jefas de familia puede suponer la negación de este derecho a las demás mujeres, en lugar de conducir a un reconocimiento de las mayores dificultades que muchas de ellas enfrentan por tener que asumir los roles de cuidadoras y proveedoras. En ambos sentidos, este componente constituye un retroceso en relación con lo establecido en la Ley del fondo de tierras.

En lo que respecta a la provisión de infraestructura y servicios “apropiados” a mujeres y hombres, la falta de políticas claras que contribuyan a la igualdad de género plantea dudas sobre el sentido de este objetivo y cabe preguntar si representa un reconocimiento de los obstáculos que enfrentan las mujeres rurales (entre otros, la carga total de trabajo, el bajo nivel de educación y su subordinación) y supone la voluntad de contribuir a superarlos. O, por el contrario, si se plantea exclusivamente en términos de proporcionar infraestructura y servicios acordes con lo que la sociedad guatemalteca ha considerado tradicionalmente que deben hacer y ser las mujeres rurales.

En otro ámbito, una de sus líneas estratégicas apunta a “promover el pleno goce de los derechos laborales y el pleno empleo decente en el área rural en general, y de las mujeres y discapacitados en particular”. En este sentido se reconoce el derecho de las mujeres rurales al pleno empleo y al empleo decente, pero se las agrupa con las personas con discapacidad, lo que confirma la imagen que se tiene de ellas.

La descripción de esta línea estratégica ignora el hecho de que el género es una categoría relacional, por lo que no se trata solo de que las mujeres puedan aspirar al pleno empleo y al trabajo decente, sino que también se las considere en igualdad de condiciones con los hombres. En este contexto, cabe recordar, entre otras cosas, que las brechas de ingreso entre hombres y mujeres con 13 años y más de estudio son similares y en algunos casos superiores a las de la población con menores niveles de estudio.

Entre los objetivos del Programa de generación y fomento del pleno empleo decente en el área rural se prevén la “dignificación de la mujer jefa de hogar a través de convenios con la industria, asistencia técnica y crediticia para la producción en serie” y la vinculación de “las mujeres rurales a la prestación de servicios institucionales (comida para instituciones, elaboración de uniformes, etc.)”.

El primer componente de este programa confirma lo señalado anteriormente, en el sentido de que la PNDRI representa un retroceso en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, ya que tiende a restringirlos a las mujeres sin cónyuge. El segundo componente apunta a la generación de empleos para las mujeres rurales, sin hacer mención a su estado civil, pero fomenta la segregación ocupacional en función del género.

En el Programa de promoción, verificación y evaluación de los derechos laborales de trabajadores y trabajadoras rurales se contempla la “formación y funcionamiento de promotores jurídicos para capacitar y asegurar a las y los trabajadores rurales el pleno goce de sus derechos laborales”. En este caso es importante el reconocimiento del rol del Estado en la tutela y defensa de los derechos laborales de las trabajadoras y los trabajadores, aunque se debería haber especificado que los promotores jurídicos deberían recibir una formación en la que se tengan en cuenta las dimensiones de género.

En la matriz de políticas sectoriales también se incluyen líneas estratégicas y programas vinculados con las necesidades prácticas de las mujeres, pero sin mencionarlas específicamente.

El programa de atención de la salud integral y prevención de riesgos tiene un componente de “información y capacitación contra el cultivo, consumo y tráfico de drogas” y otro de “capacitación para la prevención del VIH-SIDA y derechos sexuales y reproductivos en general”. Indudablemente, la capacitación sobre los derechos sexuales y reproductivos es necesaria, pero no suficiente para su pleno ejercicio. En este sentido, es notoria la falta de toda referencia a la provisión gratuita de métodos anticonceptivos y a los elevados niveles de mortalidad materna mencionados en el diagnóstico, por lo que parecería que en el programa se le da más importancia a las drogas.

Una de las líneas estratégicas de la Política nacional de soberanía alimentaria y nutricional está orientada a “implementar la estrategia integral de combate a la desnutrición, con énfasis en la desnutrición crónica infantil...”. En este caso, no solo se ignora el problema de desnutrición de las mujeres embarazadas. Además, en el programa de reducción de la desnutrición crónica se prevé “fomentar [la] lactancia materna y alimentación complementaria”, pero sin incluir un componente dirigido a mejorar el estado nutricional de las madres, lo que demuestra que se pretende combatir la desnutrición infantil a costa de la desnutrición de las madres.

En el programa de participación cívico-política en el ordenamiento productivo territorial sostenible, estructurado en torno a cuencas hidrográficas, se tiende a excluir a las mujeres, tanto debido a su definición como al enfoque productivo empleado. Esto puede atribuirse también al hecho de que las mujeres representan una pequeña proporción de los propietarios individuales de fincas y que en la misma PNDR se les reconoce únicamente el derecho al usufructo de la tierra.

El programa de fortalecimiento de la plena ciudadanía tiene como objetivos prestar capacitación para la participación en el Sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural; garantizar el libre acceso a la información necesaria para la auditoría social; reconocer, respetar y promover las formas propias de organización de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas, y reconocer y promover el liderazgo de las organizaciones indígenas y campesinas. Ante esta situación cabe preguntarse si las mujeres podrán ejercer plenamente sus derechos ciudadanos cuando en la misma PNDR se limitan o condicionan sus derechos, o bien cuando las formas de organización de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas las excluyen, ante lo cual el gobierno no interviene, justificando su posición por “respeto” a esas instituciones.

También es importante tener presente que la coordinación y la ejecución de la PNDR estarán a cargo del Gabinete de Desarrollo Rural Integral, del que no forma parte la Secretaría Presidencial de la Mujer. La

auditoría social de esta política corresponderá al Consejo de Participación y Auditoría Social, integrado por 16 personas, una de las cuales debe ser una representante de las organizaciones de mujeres rurales. Aunque el reconocimiento del derecho de las mujeres rurales a estar representadas no deja de ser importante, su influencia efectiva es mínima.

En resumen, las medidas de política previstas en la PNDRI no solo son insuficientes para lograr el objetivo específico de superar la discriminación de género, sino que muy probablemente contribuirán a perpetuarla y reproducirla, debido a que en ella no se reconocen los derechos de las mujeres rurales consagrados en los instrumentos internacionales sobre la materia y suscritos por el Estado de Guatemala.

Efectivamente, en el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone que los Estados Partes deben tener en cuenta los problemas especiales que enfrentan las mujeres rurales y el importante papel que desempeñan en la supervivencia económica de su familia y tomar todas las medidas necesarias para asegurar su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, en condiciones de igualdad con los hombres. En particular, se dispone que los Estados deberán asegurarles el derecho a i) participar en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo en todos los niveles; ii) tener acceso a servicios adecuados de atención médica, incluidos los de planificación familiar; iii) obtener todos los tipos de educación y formación; iv) organizarse con el fin de conseguir acceso a oportunidades económicas; v) recibir igual trato que los hombres en los programas de reforma agraria y reasentamiento; vi) tener acceso a créditos agrícolas, servicios de comercialización y tecnologías apropiadas, y vii) gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda y los servicios básicos.

El apartado del Consenso de Brasilia referido a la autonomía económica y la igualdad en la esfera laboral está formulado en términos similares a la Convención en lo que respecta a la valorización y contribución económica de las mujeres rurales; el derecho de acceder a activos productivos (tierra, recursos naturales y créditos), y la promoción de la autonomía económica y financiera por medio de asistencia técnica, fomento de la capacidad empresarial, el asociativismo y el corporativismo. En el apartado dedicado al fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres, se acuerda garantizar el derecho y acceso de las mujeres de los pueblos indígenas a su territorio.

En la PNDRI tampoco se reconocen explícitamente los derechos de las mujeres en general reconocidos en la Convención y el Consenso de Brasilia, entre otros el derecho a las mismas oportunidades de empleo y a igual remuneración por trabajo de igual valor; a los mismos derechos

que su cónyuge; a la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres, y a que el Estado y las familias compartan el cuidado de las personas y dentro de estas últimas esta sea compartida por igual por hombres y mujeres.

d) Indicadores para el seguimiento y evaluación de la PNDRI

Para formular y evaluar las políticas públicas destinadas a satisfacer las necesidades propias de las mujeres, es indispensable un profundo conocimiento y análisis de la magnitud y causas de las desigualdades existentes entre ambos sexos. Concretamente, se requiere información estadística relacionadas con los factores claves para las mujeres, en la que se tenga en cuenta la perspectiva de género. Esto significa, fundamental pero no exclusivamente, que todas las estadísticas de población deben ser recopiladas, compiladas, analizadas y desglosadas por sexo.

La necesidad de contar con estadísticas de género fue planteada en la Plataforma de Acción de Beijing, en 1995. A partir de entonces, los organismos de las Naciones Unidas presentes en la región se han abocado a la tarea de elaborar propuestas de indicadores de género, metodologías para su producción y análisis, y de prestación de asistencia técnica a los países con tal propósito. Como era de esperar, los avances logrados a la fecha difieren significativamente entre los países.

En el Consenso de Brasilia se recogen estas propuestas en relación con el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres, con respecto a la cual se acuerda fortalecer “la producción de información estadística . . . desagregada por sexo para visibilizar los problemas de desigualdad de género en el ámbito de la autonomía física y económica y de la toma de decisiones”. En el apartado sobre violencia contra las mujeres, se acuerda crear “sistemas nacionales de vigilancia de la violencia de género para recopilar, compilar y analizar datos”.

Atendiendo a estos lineamientos, el Gobierno de Guatemala elaboró un documento titulado “Indicadores para análisis de género 2007”, producto del esfuerzo conjunto del Instituto Nacional de Estadística y la Secretaría Presidencial de la Mujer, que puede consultarse en la página web del Instituto². En el documento se presentan 32 indicadores básicos, desarrollados a partir de la información disponible sobre el período 2000-2005. Los indicadores se agruparon en siete áreas temáticas: población, economía y trabajo, salud, educación, tierra y vivienda, participación política y violencia.

² [En línea] (<http://www.ine.gob.gt/descargas/ingen07/index.htm>).

Todas estas áreas temáticas están vinculadas al concepto de desarrollo rural aplicado en la PNDRI, en la que se lo entiende como “el desarrollo humano integral de las poblaciones que habitan en esos territorios”. A continuación se presenta el listado de indicadores disponibles en relación con cada una de las áreas:

Población

- Tasa global de fecundidad por área geográfica
- Tasa de fecundidad juvenil, según edades simples (13 a 20 años)
- Esperanza de vida al nacer por sexo, según quinquenios

Tierra y vivienda

- Distribución porcentual de la tenencia de la tierra por sexo, según régimen
- Distribución porcentual de hogares por área geográfica y sexo de la jefatura, según régimen de tenencia de la vivienda

Economía y trabajo

- Tasa de participación económica por área geográfica y sexo, según estado conyugal
- Participación porcentual de la población económicamente activa por sexo, en cada área geográfica
- Distribución porcentual de la población económicamente activa por área geográfica y sexo, según sector económico
- Créditos otorgados a la pequeña y mediana empresa por sexo
- Distribución porcentual de créditos otorgados a la pequeña y mediana empresa por sexo, según rama de actividad económica
- Diferencia salarial por área geográfica y sexo, según rama de actividad económica
- Distribución porcentual de la población ocupada por área geográfica y sexo, según categoría ocupacional
- Tasa de desempleo por área geográfica y sexo

Educación

- Tasa global de alfabetismo, por área geográfica y sexo
- Tasa de alfabetismo en jóvenes de 15 a 24 años de edad, por área geográfica y sexo

- Tasa neta de escolaridad, por área geográfica y sexo, según nivel educativo
- Tasa de deserción escolar, por área geográfica y sexo, según nivel educativo

Salud

- Tasa de mortalidad infantil (menores de 1 año), por área geográfica y sexo
- Tasa de mortalidad materna, por área geográfica
- Tasa global de fecundidad, por área geográfica
- Porcentaje de partos atendidos, según tipo de asistencia recibida
- Porcentaje de personas notificadas con VIH y sida, por sexo, según grupos quinquenales de edad
- Prevalencia de desnutrición de niñas y niños menores de cinco años, por área geográfica
- Prevalencia de cáncer cérvico uterino
- Prevalencia de cáncer de mama por grupos de edad

Participación política

- Porcentaje de personas postuladas al organismo ejecutivo por sexo y cargo
- Porcentaje de personas electas al organismo legislativo por sexo
- Porcentaje de personas candidatas al organismo judicial
- Participación porcentual en los consejos de desarrollo por sexo, según cargo

Violencia intrafamiliar

- Porcentaje de denuncias de violencia intrafamiliar por sexo, según tipo de agresión sufrida
- Porcentaje de denuncias de violencia intrafamiliar por sexo, según grupos quinquenales de edad
- Porcentaje de instituciones que prestan atención a víctimas de violencia intrafamiliar, según tipo de servicio brindado

Con la excepción de los indicadores de participación política y créditos otorgados a las pequeñas y medianas empresas (pymes), en los 26 restantes se justifica la desagregación por área geográfica. Sin embargo, 10 de ellos, equivalentes al 38%, no presentan ese desglose, lo que sin duda limita el conocimiento sobre las áreas rurales que pueden tener los habitantes de las áreas urbanas, particularmente los encargados de la adopción de decisiones. Cabe señalar que el indicador de distribución de la tenencia de la tierra por sexo y régimen también debería desagregarse por área de residencia del propietario. En el caso de los indicadores sobre las pymes habría que confirmar que todas están ubicadas en áreas urbanas y, en caso contrario, proceder a su desagregación por ubicación.

A pesar de que el INE publicó un informe sobre indicadores de género en 2007, y que la mayoría de ellos (62%) están desagregados por área geográfica, en el diagnóstico de la PNDRI se consideran únicamente dos indicadores sobre la situación de las mujeres rurales: porcentaje de mujeres en edad fértil que sufren de desnutrición, que por cierto el INE no incluye en su publicación, y tasa de mortalidad materna. Las organizaciones de la sociedad civil tampoco han utilizado datos sobre la situación de las mujeres rurales en las campañas, los pronunciamientos y las conferencias de prensa que vienen realizando durante más de un año y en los que exigen la implementación de la PNDRI y la aprobación de la ley pertinente; los pocos datos citados se refieren al conjunto de la población rural, a las comunidades o a la tierra. Las organizaciones de mujeres rurales sí se refieren a los problemas que enfrentan, basándose generalmente en información cualitativa sobre sus experiencias en el ámbito comunitario.

Ante el futuro seguimiento y evaluación de la PNDRI, el problema que se vislumbra no se relaciona tanto con la disponibilidad de la información necesaria como con la “cultura de planificación” y la “cultura estadística”. En la PNDRI no se prevén metas ni indicadores de resultados, pero es indudable que los principales problemas que se plantean en este contexto son la falta de voluntad política para su adopción, no debido a sus reivindicaciones de género, sino de clase, y el uso generalizado de marcos conceptuales y analíticos limitados por parte de la mayoría de los funcionarios públicos y muchos de los dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil. Por consiguiente, se hace necesario complementar el desarrollo de indicadores y estadísticas de género con el fortalecimiento de la capacidad de aplicación e interpretación de los usuarios, es decir de los funcionarios de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

F. Conclusiones y recomendaciones

La firma de los Acuerdos de Paz constituye un hito en la historia reciente de Guatemala, no solo porque con ellos concluyó uno de los conflictos armados internos más prolongados de América Latina, sino principalmente porque se reconocieron los derechos de amplios sectores de la población tradicionalmente excluidos y marginados —entre otros, las mujeres, los indígenas y los campesinos— y se definieron con precisión los mecanismos y procedimientos para aplicar sus disposiciones

Sin embargo, a casi 15 años de ese memorable acontecimiento, las desigualdades en función del género, la pertenencia étnica y el área de residencia siguen prácticamente inalterables. En lo que respecta a los diferentes ámbitos en que se expresa la autonomía de las mujeres, los datos del Observatorio de Igualdad de Género demuestran que la autonomía física es la más precaria, seguida por la autonomía económica. En cambio, en el ámbito de la autonomía en la toma de decisiones se registran avances limitados pero sostenidos, que en cierto sentido concuerdan con el notable desarrollo de la conciencia de género de las mujeres en los últimos tres lustros, así como con su mayor nivel de organización y protagonismo social.

El accionar político de las mujeres guatemaltecas, inspirado en los Acuerdos de Paz y los compromisos internacionales suscritos por el Estado de Guatemala, dio origen a la institucionalidad de género del país, contexto en el que destacan la Defensoría de la Mujer Indígena, la Secretaría Presidencial de la Mujer y la Coordinadora Nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y contra la mujer. Estas instituciones gozan de una enorme legitimidad política entre las organizaciones de mujeres pero, al igual que las demás instituciones públicas del país, se caracterizan por su debilidad técnica y financiera y una escasa coordinación y colaboración entre ellas y con las demás instituciones públicas.

Esta situación explica en parte el hecho de que la SEPREM haya recurrido a la búsqueda de acuerdos con las organizaciones de mujeres para la formulación de la Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023, que es más una agenda de las demandas formuladas por las mujeres al Estado que una política pública en sentido estricto. Sin embargo, las mujeres indígenas y la DEMI consideran que sus demandas específicas no se distinguen de las exigencias que plantean las demás mujeres. De hecho, en un diálogo realizado en junio de 2009 en la sede de la Asociación Política de Mujeres Mayas las dirigentes indígenas concluyeron que el movimiento feminista guatemalteco se

oponía a la participación de las mujeres mayas, garífunas y xinkas en espacios públicos, lo que revelaba la discriminación, la exclusión y el racismo que seguían predominando en la sociedad guatemalteca.

Es indudable que la búsqueda de acuerdos con las organizaciones de mujeres le dio legitimidad a la Política 2008-2023, pero para satisfacer las demandas de estas organizaciones se sacrificó la consistencia técnica del diseño. La Política 2008-2023 se caracteriza por el carácter eminentemente descriptivo del análisis, pero sobre todo por la omisión de dimensiones claves de la desigualdad de género como el derecho de las mujeres a controlar su capacidad reproductiva y la necesidad de redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado entre el Estado y la familia, y dentro de esta entre hombres y mujeres. En función de los temas tratados, se hace un uso adecuado de indicadores actualizados recientemente, excepto en lo que respecta a la discriminación y el racismo, ya que no se incluye un solo indicador sobre estos fenómenos en el apartado correspondiente. Además, la mayoría de los indicadores utilizados no están desagregados por etnia, a pesar de que la información correspondiente ha sido recopilada en las últimas encuestas realizadas por el INE.

En la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que es uno de los fundamentos normativos de la Política 2008-2023, no se emplea el término “equidad” sino “igualdad”, lo que no solo constituye una diferencia conceptual medular entre la Política y este instrumento internacional, sino también entre esta y los ODM y el Consenso de Brasilia. Otra de las diferencias evidentes entre los tres instrumentos es que en la Política no se prevén medidas orientadas particularmente a las mujeres indígenas y rurales, sino al conjunto de mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.

En general, se podría decir que la Política 2008-2023 concuerda con la Convención y el Consenso Brasilia en las esferas relativas al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, mediante el acceso a bienes y servicios e incluso algunos activos productivos. En cambio, es notoria la omisión sistemática de objetivos que apunten a transformar el sistema de dominación masculina y subordinación femenina.

La consideración prestada a la autonomía económica en la Política 2008-2023 es, sin lugar a dudas, más limitada que en los otros dos instrumentos considerados. En la esfera laboral, no se toman en cuenta problemas actuales como la tendencia a la precarización del empleo, la excesiva representación de las mujeres en los sectores de baja productividad y la población desempleada, la menor remuneración que reciben las mujeres por trabajos de igual valor, los derechos de las trabajadoras domésticas y el acoso sexual en el ámbito laboral.

En cuanto al acceso de las mujeres a recursos, la Política 2008-2023 se centra en la tierra, los recursos naturales y la vivienda, pero en ella no se especifica si se reivindica el derecho a su propiedad o si se considera exclusivamente su usufructo. En el Consenso de Brasilia, en cambio, se solicita la adopción de medidas para facilitar la propiedad de la tierra y la vivienda y, como ya se ha dicho, se hace alusión a los servicios de apoyo a la producción, el fomento de la capacidad empresarial y el asociativismo.

Cabe señalar que, si bien en la Política 2008-2023 se plantea la necesidad de dar visibilidad al aporte que hacen las mujeres a la economía con su trabajo de cuidado no remunerado, no se cuestiona la división sexual del trabajo ni se lo identifica como un obstáculo para el pleno desarrollo de las mujeres. Por ende, no se plantea la necesidad de redistribuir la responsabilidad del cuidado entre el Estado y la familia y, dentro de esta, entre hombres y mujeres. El limitado alcance de la Política 2008-2023 en el área de la autonomía económica también se refleja en la Política nacional de desarrollo rural integral, dado que las medidas previstas en esta no solo son insuficientes para lograr el objetivo específico de superación de la discriminación de género, sino que, de llegar a implementarse, probablemente contribuyan a perpetuarla. En efecto, en la PNDRI básicamente se reconoce el derecho de las mujeres al usufructo de la tierra, no a su propiedad, que además queda limitado a las mujeres jefas de hogar; lo que constituye un retroceso en relación con lo estipulado en la Ley del fondo de tierras. Tampoco se contemplan medidas orientadas a atender problemas que aquejan a las mujeres rurales, entre otras la desnutrición y la mortalidad materna. Por lo tanto, puede afirmarse que en la PNDRI no se toman en cuenta los derechos de las mujeres rurales reconocidos en los instrumentos internacionales sobre la materia suscritos por el Estado de Guatemala.

Según Reina (2010), a partir del gobierno del Presidente Portillo la convocación a “mesas de negociación” se ha convertido en un medio de desactivación de la lucha social y neutralización del mayor número posible de individuos, organizaciones y movimientos, por lo que los acuerdos suscritos difícilmente reflejan los intereses de los sectores involucrados. No obstante, como señala la misma autora, el caso de la PNDRI ha sido una excepción, gracias al consenso logrado por intermedio de la Alianza para el Desarrollo Integral en la articulación de una propuesta unificada del movimiento campesino e indígena.

Sin embargo, un año y medio después de la aprobación oficial de la PNDRI y del anteproyecto de la ley del sistema nacional de desarrollo rural integral, el gobierno aun no ha comenzado a aplicar la Política y el Congreso de la República no ha aprobado el proyecto de ley, a pesar de contar con el dictamen favorable de la Comisión encargada. Esto puede

atribuirse fundamentalmente a la oposición del Comité coordinador de asociaciones agrícolas, comerciales, industriales y financieras, que ven lesionados sus intereses. Ante las presiones de las organizaciones de la sociedad civil, el Congreso estableció una mesa de diálogo denominada “Reactivación económica, desarrollo rural y pueblos indígenas”, que inició sus actividades precisamente con el análisis del proyecto de ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral.

G. Recomendaciones generales

Las recomendaciones que se presentan a continuación han sido formuladas con el propósito de atender los dos problemas centrales identificados a lo largo del documento: i) el escaso desarrollo actual del debate político, teórico y metodológico en torno a las perspectivas de género y etnia en Guatemala y ii) el deficiente manejo de los aspectos políticos y metodológicos del proceso de formulación de políticas públicas.

En efecto, la visibilización, el estudio y el análisis político y académico de las categorías de género y etnia se inició en Guatemala en la década de 1990, junto con el surgimiento de los movimientos de mujeres y pueblos indígenas y de la ampliación del debate en torno de las relaciones étnicas y de género (Monzón, 2008). Las organizaciones de mujeres, principalmente indígenas, iniciaron un proceso similar recién hace pocos años y, lamentablemente, sus planteamientos despertaron reacciones muy negativas de las organizaciones de izquierda, indígenas e incluso de mujeres, que las tildaron de divisionistas, parciales e incluso “etnocidas”.

Esta resistencia es una de las tensiones más fuertes que enfrenta actualmente el movimiento guatemalteco de mujeres, como ha quedado en evidencia en los procesos de formulación de la Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas 2001-2006 y la Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023. Para superarlas es esencial promover el desarrollo de una propuesta que articule las dimensiones de género y de etnia, así como el debate y la negociación política entre las organizaciones de mujeres, todo lo cual es indispensable para fomentar la autonomía de las mujeres guatemaltecas tomando en cuenta su diversidad étnica cultural.

En lo que respecta al proceso de formulación de políticas públicas, la evaluación externa de la Política 2001-2006 pone de manifiesto debilidades sustantivas e inconsistencias técnicas, que se suman a las deficiencias del proceso de implementación y el sistema de monitoreo y evaluación. Las debilidades identificadas son tanto de orden político como metodológico y entre sus causas cabe citar la alta rotación del personal de las instituciones y la limitada profesionalización de la función pública. Se espera que la

consolidación de la carrera administrativa ponga fin, o al menos reduzca, las sustituciones masivas de funcionarios que se producían con cada cambio de gobierno, mientras que para enfrentar el problema de la deficiente profesionalización de los funcionarios públicos convendría que se iniciaran programas de capacitación sobre género y políticas públicas en los que se aplique la metodología de aprendizaje en la práctica.

De acuerdo con Guzmán (2002), los intentos por incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas conducen a un espacio que está marcado ideológica, simbólica y normativamente y que, además, está condicionado por elementos de fuerza. Para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas es imprescindible saber cómo se formulan, implementan y evalúan.

En este sentido, es necesario que los funcionarios públicos sepan que si bien es posible que la relevancia básica de una política responda a diagnósticos generales y no actualizados, la formulación de un plan de mediano plazo exige el desarrollo de una línea basal más específica y rigurosa; que la consistencia técnica del diseño puede sacrificarse en cierta medida con el fin de lograr acuerdos, pero no más allá de ciertos límites, y que la definición poco clara de los métodos que debe emplear el gobierno para aplicar un plan de mediano plazo no puede tener efectos positivos.

Se espera que el mejoramiento de la “cultura de planificación” contribuya a mejorar la “cultura estadística”, es decir al reconocimiento de la necesidad de recopilar información representativa, oportuna y de calidad para alimentar el proceso de toma de decisiones sobre temas de interés, ya sea en la etapa de diagnóstico, seguimiento o evaluación.

H. Propuesta de indicadores de autonomía económica

En vista de la importancia del sector agropecuario en Guatemala, a continuación se propone un conjunto de indicadores de acceso a activos productivos característicos de las áreas rurales, que podrían ser útiles para el desarrollo de las bases de la PNDRI y su evaluación.

Acceso a activos productivos agropecuarios

- Propietarios individuales de explotaciones agropecuarias por sexo y etnia, según tamaño de la explotación
- Propietarios individuales de explotaciones agropecuarias por sexo y etnia, según persona que toma las decisiones sobre explotación

- Propietarios individuales de explotaciones agropecuarias que gestionaron créditos y propietarios que recibieron créditos, según sexo y etnia
- Propietarios individuales de explotaciones agropecuarias que recibieron asistencia técnica según sexo y etnia
- Propietarios individuales de explotaciones agropecuarias por sexo y etnia, según tipo de organización a la que pertenecen
- Propietarios individuales de explotaciones agropecuarias por sexo y etnia, según cultivo principal
- Propietarios individuales de explotaciones agropecuarias por sexo y etnia, según canal principal utilizado para vender su producción

El propósito de estos indicadores es la comprensión de las desigualdades por razones de género y etnia, que limitan la propiedad de ciertos activos productivos y el acceso a estos, así como la relación existente entre propiedad y toma de decisiones. Los censos y las encuestas agropecuarias son las fuentes naturales de datos de los indicadores de acceso a activos productivos propios del área rural. Hasta hace una década no se incluían en estos preguntas que permitieran caracterizar al propietario de la explotación agropecuaria, pero actualmente se cuenta con varios ejemplos de recopilación de este tipo de datos que aportan experiencia valiosa.

Como ya se ha indicado, el medio rural ha dejado de limitarse a la agricultura, por lo que se propone desarrollar indicadores sobre el acceso a activos productivos no vinculados a las actividades agropecuarias.

Acceso a activos productivos no agropecuarios

- Propietarios de empresas o negocios no agropecuarios por sexo y etnia, según tamaño de la empresa o negocio
- Propietarios de empresas o negocios no agropecuarios por sexo y etnia, según persona que toma las decisiones sobre la empresa o negocio
- Propietarios de empresas o negocios no agropecuarios por sexo y etnia, según rama de actividad económica de la empresa o negocio
- Propietarios de empresas o negocios no agropecuarios por sexo y etnia, según tipo de organización a la que pertenecen

Los indicadores sobre el acceso a activos productivos no agropecuarios pueden tener como fuentes las encuestas económicas y los censos realizados con el fin de incorporar sus resultados al Sistema de Cuentas Nacionales; también pueden basarse en las encuestas de hogares, particularmente las vinculadas a la medición de las condiciones de vida.

Se propone, asimismo, desarrollar indicadores de trabajo productivo no remunerado, fenómeno que no es exclusivo de las áreas rurales, pero que sí es parte de su realidad.

Trabajo productivo no remunerado

- Población ocupada en actividades productivas no remuneradas, por sexo y origen étnico
- Población ocupada en actividades productivas no remuneradas, por sexo y área de residencia
- Distribución de la población ocupada en actividades productivas no remuneradas, por sexo y relación de parentesco con el jefe del hogar
- Distribución de la población ocupada en actividades productivas no remuneradas, por sexo y rama de actividad económica
- Tiempo promedio dedicado a las actividades productivas no remuneradas, por sexo y rama de actividad económica

Los indicadores propuestos no solo permitirían identificar a las personas que realizan actividades productivas no remuneradas, sino también contar con la información necesaria para valorar su contribución económica. Las fuentes de estos indicadores serían las mismas utilizadas para los indicadores de empleo.

Por otra parte, y en vista de la tendencia a la precarización del empleo, incluso en empresas formales, se propone construir un índice de precariedad laboral que dé cuenta de los procesos de flexibilización y desregulación en marcha. Gálvez (2003) ha planteado la necesidad de reclasificar el empleo, a fin de dar visibilidad a las relaciones sociales de producción y las “nuevas formas de empleo”, muchas de las cuales son en realidad antiguas formas de trabajo marginal, y ha propuesto los criterios que deberían regir la reclasificación.

Finalmente, para que las mujeres puedan “actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros” se requiere que tengan un sustento económico que les permita convertir el discurso autonómico en realidad. Para medir la capacidad económica de las mujeres con ingresos propios,

se propone utilizar como “variable sustituta (*proxy*)” a la o las personas que deciden cómo utilizarlos y la proporción que destinan a sí mismas.

Autonomía económica

- Distribución de la población con ingresos propios por sexo y etnia, según persona que decide cómo utilizarlos
- Distribución de la población con ingresos propios por sexo y estado conyugal, según persona que decide cómo utilizarlos
- Distribución de la población con ingresos propios por sexo y etnia, según proporción de sus ingresos que destina a sí misma
- Distribución de la población con ingresos propios, por sexo y estado conyugal, según proporción de sus ingresos que destina a sí misma

Para el desarrollo de estos indicadores se puede recurrir como fuente a cualquier encuesta de hogares aunque, debido a las áreas que cubren este tipo de estudios, sería recomendable utilizar las encuestas de ingresos y gastos o las de empleo.

Cabe aclarar que en todos los casos se proponen varios indicadores para el análisis de un mismo tema, por considerarse que la mayoría de las fuentes utilizadas serán encuestas. Esto limita el cruce de más de tres variables, puesto que el número de observaciones muestrales tiende a reducirse, lo que a su vez limita la representatividad.

La suma de estos indicadores a los ya disponibles, pero sobre todo la promoción de una “cultura de planificación” basada en información práctica, evaluación de resultados y consideración de las conclusiones derivadas de estudios anteriores, así como la práctica regular de auditorías sociales, contribuirán a la formulación de políticas públicas más robustas y, por ende, a avanzar en la consecución de la igualdad de género.

Bibliografía

- AmecoPress/Cerigua (2010), "El femicidio en Guatemala aumentó 30 veces en el 2009", 06 de julio [en línea] <http://www.amecopress.net/spip.php?article4406>.
- AmecoPress/SEMLac (2011), "Guatemala: 680 asesinadas por violencia de género en 2010, la mayoría con arma de fuego", 11 de enero [en línea] www.amecopress.net/spip.php?article5742.
- Budlender, Debbie (2008), "The statistical evidence on care and non-care work across six countries", *Gender and Development Programme Paper*, N° 4, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011a), "Estadísticas e indicadores de género" [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/29273/P29273.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom-estadistica.xsl>.
- _____(2011b), "Estadísticas e indicadores de género: Educación y capacitación de la mujer, tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más, según sexo" [en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>.
- _____(2010), "Manual de uso del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe" (LC/L.3223) Santiago de Chile, mayo [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/40111/ManualObservatorioWebEspanol.pdf>.
- _____(2009), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- _____(2002), "América Latina y el Caribe: Indicadores seleccionados con una perspectiva de género", *Boletín demográfico*, N° 70 (LC/G.2172-P), julio, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) División de Población de la CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.02.II.G.51.
- _____(2001), *La estructura agraria y el campesinado en El Salvador, Guatemala y Honduras* (LC/MEX/L.492), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Chanquín, Victoria, Edna Paiz y Mara Polanco (2010), *Perfil de género de la economía guatemalteca 1989-2008*, Guatemala, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)/Agenda Económica de las Mujeres.
- Espinosa González, Isolda (2010), *Apertura económica, género y pobreza: Una actualización del perfil de género de la economía del istmo centroamericano 1990-2008*, México, D.F., Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2003), "Tenencia de la tierra y desarrollo rural", *Estudios de la FAO sobre tenencia de la tierra*, N° 3.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2009), *Programa de desarrollo rural sustentable en El Quiché. Informe de diseño final del programa. Texto principal*. División de América Latina y el Caribe, Departamento de Administración de Programas, Guatemala.
- Gálvez, Thelma (2003), "Las nuevas modalidades de empleo", documento presentado en el décimo segundo Taller regional de medición y caracterización del empleo en las encuestas de hogares, Buenos Aires, 3 al 5 de noviembre.
- Gobierno de la República de Guatemala (2009), *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR)*, Guatemala.

- _____(2008), “Sistema Nacional de Diálogo Permanente (SNDP)”, Guatemala [en línea] <http://www.dialogo.gob.gt/Guatemala>. Gobierno de Guatemala/ Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (1996), *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* [en línea] <http://www.congreso.gob.gt/Docs/paz/acuerdosobrespectossocioeconomicossituacionagraria.pdf>.
- Guzmán, Virginia (2002), “Género en las políticas públicas” [en línea] http://www.sernam.cl/pmg/documentos_apoyo/GeneroPresentacionVirginiaGuzman.pdf.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2008), *Mujeres y hombres en cifras 2008*, Guatemala.
- _____(2007), *Indicadores para análisis de género 2007*, Guatemala.
- _____(2003), *IV censo agropecuario 2003*, Guatemala.
- Lagarde, Marcela (1997), *Claves feministas para el poderío y la autonomía de las mujeres. Memoria*, Managua, Fundación Puntos de Encuentro.
- Méndez, Luz y Walda Barrios (2010), *Caminos recorridos: Luchas y situación de las mujeres a trece años de los Acuerdos de Paz*, Guatemala, Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG).
- Monterroso, Darío (2009), “Estudio: agricultura campesina y su impacto social y económico en Guatemala”, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Dirección General de Investigación [en línea] http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/investigacio_files/INFORMES/rapidos2009/INF-2009-025.pdf.
- Monzón, Ana Silvia (2008), “Mujeres, género y etnia en Guatemala. Aproximaciones conceptuales”, documento presentado en el undécimo Congreso centroamericano de sociología, San Salvador 11 al 14 de noviembre.
- MSPAS (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social) (2009), *V Encuesta nacional de salud materno-infantil 2008-2009*, Guatemala, noviembre.
- _____(2003), *Línea basal de mortalidad materna para el año 2000. Informe final*, Programa Nacional de Salud Reproductiva, Guatemala.
- Murga, Jorge (2006), “La cuestión agraria diez años después de la firma de la paz” [en línea] <http://www.albedrio.org/htm/documentos/JorgeMurga-001.pdf>.
- Naciones Unidas (2006), “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Guatemala” (CEDAW/C/GUA/CO/7), párrafos 1-41, 12 de febrero.
- _____(2002), *Observaciones finales del Comité - CEDAW: Guatemala. 23/08/2002. A/57/38, párr. 163-208. (Concluding Observations/Comments)* [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5358>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), Guatemala: *hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010*, Guatemala.
- Posadas, Jaime (2009), *Agricultura organizada de pequeña, mediana y gran escala, su impacto social y económico en Guatemala*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Instituto de Investigación y Análisis de Problemas Nacionales.
- Reina, Carmen (2010), “Movimientos sociales y sujetos en la lucha política y defensa del territorio en Guatemala: Retos para su potenciación”, *El Observador*, N° 22-23.
- SEPREM (Secretaría Presidencial de la Mujer) (s/f), *Plan Estratégico 2008-2012*, Guatemala.
- _____(2009), “Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y Plan de Equidad de Oportunidades (PEO) 2008-2023”, Guatemala [en línea] <http://www.seprem.gob.gt/site.php?id=8>.
- UNAMG (Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas)/Sector de Mujeres (2008), *Inclusión de los derechos de las mujeres en la política de desarrollo rural*, Guatemala.

Anexo 1
CONVERGENCIAS ENTRE LOS COMPROMISOS NACIONALES E INTERNACIONALES ASUMIDOS POR EL URUGUAY

AUTONOMÍA ECONÓMICA	
ODM	Consenso de Brasilia
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p> <p>Artículo 11</p> <p>Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: 1.e. El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas.</p>	<p>Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes</p> <p>Lineas estratégicas de igualdad</p> <p>LEI 25: Erradicación de las discriminaciones de género en el sistema de seguridad social, contemplando las diferentes situaciones de hombres y mujeres en la vida familiar y laboral.</p> <p>25.1 Revisar el sistema de seguridad social y adoptar medidas correctivas que garanticen la no discriminación y la igualdad de oportunidades, facilitando el acceso y permanencia de las mujeres en las diferentes prestaciones.</p> <p>25.2 Revisar la legislación nacional identificando aquellos factores de discriminación directa en materia de seguridad social (y procurando su eliminación).</p> <p>25.3 Implementar medidas que garanticen el acceso equitativo a la titularidad de las prestaciones de forma de acceder a iguales beneficios.</p> <p>25.4 Promover la compatibilidad entre la vida personal y laboral a través de iniciativas que reconozcan las tareas no remuneradas (cuidado de terceros y tareas del hogar).</p> <p>25.5 Adoptar medidas que faciliten el acceso de las mujeres a las prestaciones, flexibilizando los aportes de acuerdo a los ingresos.</p> <p>25.6 Adoptar medidas que garanticen el acceso de las trabajadoras domésticas a la seguridad social.</p> <p>Ley 18.395 Flexibilización del régimen de acceso a las jubilaciones.</p>

(continúa)

Anexo 1 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	
ODM	Consenso de Brasilia
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p> <p>Artículo 11</p> <p>1. a. El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano; b. El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección de cuestiones de empleo; c. El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, y el adiestramiento periódico; d. El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo; f. El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.</p> <p>2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para: a. Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de</p>	<p>Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes</p> <p>LEI 29: Desarrollo de medidas para disminuir efectivamente la segmentación horizontal y vertical en el mercado de trabajo.</p> <p>29.1 Promover la eliminación de prácticas discriminatorias que obstaculizan el acceso de las mujeres a puestos de trabajo, especialmente a los puestos jerárquicos y a los trabajos no tradicionalmente femeninos.</p> <p>29.2 Sensibilizar a los diferentes actores que intervienen en el mercado de trabajo sobre la contribución de las mujeres en el mundo laboral e impulsar acciones positivas.</p> <p>29.3 Aplicar normas vigentes y adoptar medidas para la disminución de la brecha salarial entre hombres y mujeres.</p> <p>29.4 Desarrollar medidas para impedir la discriminación de género y generacional en los llamados de trabajo.</p> <p>29.5 Desarrollar medidas para impedir la discriminación por sexo, edad, opción sexual, raza, etnia, VIH/SIDA y discapacidad en los procesos de selección y de promoción de personal.</p> <p>LEI 27: Aprobación e implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo.</p> <p>27.1 Consolidar el compromiso del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de todos los organismos estatales y sectores sociales involucrados en la aprobación e implementación del Plan.</p> <p>27.2 Asignar recursos humanos y financieros para su implementación.</p> <p>27.3 Fortalecer los ámbitos tripartitos como lugares privilegiados de diálogo social.</p> <p>27.4 Realizar campañas de información y sensibilización sobre la normativa laboral, los convenios de la OIT referentes a igualdad y el Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo.</p> <p>27.5 Incluir en los convenios colectivos cláusulas sobre la no discriminación, licencia maternal y prevención de salud.</p>

(continúa)

Anexo 1 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	
ODM	Consenso de Brasilia
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p> <p>embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil; b. Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales; d. Prestar protección especial a la madre durante el embarazo en los tipos de trabajo que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.</p> <p>Observaciones finales del Comité al informe de país del Uruguay:</p> <p>Párrafo 37. El Comité exhorta al Estado parte a que vele por la aplicación efectiva de la Ley de Servicio Doméstico y proporcione información sobre su aplicación en su próximo informe periódico. El Estado parte también deberá asegurar la regularización de la situación de las trabajadoras domésticas en lo que respecta a la seguridad social.</p>	<p>Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes</p> <p>Ley 18.065 de trabajo doméstico.</p> <p>LEI 33: Desarrollo de medidas para que organizaciones públicas y privadas integren en su gestión organizacional la equidad de género asociada a las competencias del personal.</p> <p>33.1 Incorporar en la gestión pública, en la gestión privada empresarial, y en las organizaciones sociales, criterios de equidad de género que serán reconocidos a través de una certificación de "Calidad con equidad".</p> <p>33.2 Promover el acceso de mujeres y de hombres a cargos de poder a partir de padrones de competencia y calidad de desempeño de funciones.</p> <p>33.3 Completar el proceso de certificación de "Calidad con equidad" en empresas públicas y privadas.</p> <p>LEI 28: Desarrollo de medidas para erradicar el acoso sexual en el trabajo.</p> <p>28.1 Visibilizar mediante campañas informativas y educativas la problemática del acoso sexual como forma grave de discriminación que afecta la dignidad de las personas y el ambiente de trabajo.</p> <p>28.2 Generar mecanismos para la detección, sanción y erradicación del acoso sexual en los lugares de trabajo, incluso en el servicio doméstico, que comprenda la investigación, sanción, protección a la mujer que realiza la denuncia, seguimiento, apoyo psicológico y médico a las afectadas.</p> <p>28.3 Capacitar a las/os funcionarias/os de la Inspección General del Trabajo y los organismos involucrados en lo referente a esta temática a fin de lograr un eficaz control de la aplicación de las normas laborales vigentes.</p> <p>28.4 Legislar sobre el acoso sexual en la normativa laboral y penal.</p> <p>28.5 Elaborar un protocolo desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que establezca vías para la denuncia y evite represalias para la denunciante.</p>
<p>h) Promover e incidir en la aprobación de una legislación que equipare los derechos de las trabajadoras domésticas con los derechos de los demás trabajadores, reglamentando su protección, promoviendo su valorización social y económica y erradicando el trabajo doméstico infantil.</p> <p>o) Impulsar y profundizar, en el sector público y privado... la adopción de sistemas de gestión de igualdad de género que promuevan la no discriminación de las mujeres en el empleo, la conciliación de la vida profesional, privada y familiar, y la prevención y erradicación de todas las formas de violencia de género en el ámbito laboral, principalmente el acoso sexual y otras formas de acoso en el espacio laboral.</p>	

(continúa)

Anexo 1 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	
ODM	Consenso de Brasilia
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p> <p>Artículo 13</p> <p>Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: a. El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;</p> <p>c. El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.</p>	<p style="text-align: center;">Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes</p> <p style="text-align: center;">Ley 18.227 sobre asignaciones familiares</p>
<p>Artículo 11</p> <p>1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: c. Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.</p>	<p>LEI 31: Desarrollo de medidas que promuevan la igualdad de oportunidades en la producción familiar, urbana y rural.</p> <p>31.1 Aplicar las 12 medidas de fomento a la producción artesanal de alimentos en la región metropolitana.</p> <p>31.2 Difundir las 12 medidas y desarrollar procesos para la adopción de medidas similares en todo el territorio nacional.</p> <p>31.3 Mejorar y hacer sustentable el acceso a los recursos productivos, tales como la propiedad de la tierra, el crédito y la tecnología.</p> <p>31.4 Fortalecer la asociatividad y el desarrollo de redes de mujeres productoras que faciliten el intercambio de información, la creación de nuevos negocios y la comercialización de los productos.</p>
<p>Y) Garantizar el acceso de las mujeres a activos productivos, incluidos la tierra y los recursos naturales, y el acceso al crédito productivo, tanto urbano como rural; m) Promover la valorización y el reconocimiento de la contribución económica de las mujeres en el medio rural; n) Promover asimismo la autonomía económica y financiera de las mujeres por medio de la asistencia técnica, del fomento a la capacidad empresarial, el asociativismo y el cooperativismo, mediante la integración de las redes de mujeres a procesos económicos, productivos y de mercados locales y regionales.</p>	

(continúa)

Anexo 1 (continuación)

<p>ODM</p>	<p>AUTONOMÍA ECONÓMICA</p>	<p>Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes</p>
	<p>Consenso de Brasilia</p>	
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p>	<p>Artículo 14</p> <p>1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales.</p> <p>2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Participar en la elaboración de los planes de desarrollo a todos los niveles; b. Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia; c. Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social; d. Obtener todos los tipos de educación y formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de 	

(continúa)

Anexo 1 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	
ODM	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p> <p>aumentar su capacidad técnica; e. Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena; f. Participar en todas las actividades comunitarias; g. Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento; h. Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.</p>	<p>LEI 10: Desarrollo de medidas que contribuyan a la distribución equitativa de las responsabilidades familiares.</p> <p>10.1 Promover estudios que cuantifiquen y visibilicen el aporte del trabajo no remunerado de las mujeres.</p> <p>10.2 Desarrollar acciones de sensibilización que tiendan a la valoración de las tareas y responsabilidades en el ámbito doméstico, su reparto equitativo y la promoción de paternidades responsables.</p> <p>10.3 Fomentar cambios en la legislación para que mujeres y hombres puedan disfrutar de licencia para el cuidado de los/as hijos/as de manera igualitaria.</p> <p>10.4 Aumentar y mejorar los servicios estatales de cuidado (niños/as, enfermos/as, discapacitados/as, ancianos/as).</p>
<p>Artículo 5</p> <p>Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: b. Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos...</p>	<p>a) Adoptar todas las medidas de política social y económica necesarias para avanzar en la valoración social y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado prestado por las mujeres en la esfera doméstica y del cuidado; b) Fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre</p>
<p>Artículo 16</p> <p>Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los</p>	

(continúa)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	
ODM	Consenso de Brasilia
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p> <p>asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: d. Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos...</p>	<p>hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas; c) Adoptar políticas que permitan establecer o ampliar las licencias parentales, así como otros permisos de cuidado de los hijos e hijas, a fin de contribuir a la distribución de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres, incluidos permisos de paternidad irrenunciables e intransferibles, que permitan avanzar en la corresponsabilidad; d) Impulsar el establecimiento, en las cuentas nacionales, de una cuenta satélite sobre el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidado que llevan a cabo las mujeres.</p> <p>i) Promover la ratificación e implementación del Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (sobre los trabajadores con responsabilidades familiares).</p>
<p>Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes</p>	<p>10.5 Adecuar el funcionamiento de los servicios estatales a las necesidades de hombres y mujeres para una distribución equitativa de las responsabilidades familiares.</p> <p>Ley 17.930 de presupuesto nacional. Licencia para padres funcionarios públicos “Con la presentación del certificado médico respectivo, los funcionarios padres tendrán derecho a una licencia por paternidad de diez días hábiles”.</p> <p>Ley 18.436 Trabajadores públicos o privados que adoptan niños “Los y las trabajadoras del sector público o privado que reciban niños en adopción o legitimación adoptiva, podrán hacer uso, además de la licencia establecida en el inciso primero de este artículo y a continuación de la misma, de la reducción a la mitad del horario de trabajo, por un plazo de seis meses”.</p> <p>Ley 18.345 Trabajadores de la actividad privada. Otorgamiento de licencias especiales para determinados casos. Artículo 5° (Licencia por paternidad, adopción y legitimación adoptiva). “En ocasión del nacimiento de sus hijos, el padre que se encuentre comprendido en el artículo 1° de la presente ley tendrá derecho a una licencia especial que comprenderá el día del nacimiento y los dos días siguientes. En un plazo máximo de veinte días hábiles deberá acreditar el hecho ante su empleador mediante la documentación probatoria pertinente y, en caso de no hacerlo, los días le podrán ser descontados como si se tratara de inasistencias sin previo aviso”.</p>

(continúa)

AUTONOMÍA FÍSICA	
Consenso de Brasilia	
ODM	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p> <p>Artículo 6</p> <p>Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.</p> <p>Recomendación General Nº 19:</p> <p>Párrafo 4:... La aplicación cabal de la Convención exige que los Estados Partes adopten medidas positivas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer.</p> <p>Párrafo 6: El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad.</p> <p>Párrafo 9:... en virtud del inciso e) del artículo 2 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas. En virtud del derecho</p>	<p>Acuerdo 4: Enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres</p> <p>a) Adoptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres en los espacios públicos y privados, prestando especial atención a las mujeres negras, indígenas, lesbianas, transgénero, del campo y de la selva, migrantes y de las zonas de frontera;</p> <p>b) Ampliar y garantizar el acceso a la justicia y a la asistencia jurídica gratuita de las mujeres en situación de violencia y capacitar y sensibilizar, desde el enfoque de género, al personal y funcionarios encargados de impartir justicia; c) Adoptar todas las medidas necesarias y efectivas para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de trata y tráfico de mujeres, jóvenes y niñas, para la explotación sexual y cualquier otro fin; d) Formular y aplicar medidas para combatir la violencia contra las mujeres que ejercen la prostitución;</p> <p>e) Garantizar los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad;</p> <p>f) Incorporar en las políticas de seguridad pública medidas específicas para prevenir, investigar, sancionar, penalizar y erradicar el femicidio y feminicidio, entendidos como la forma más extrema de violencia de género</p>
<p>Artículo 7: Desarrollo de medidas que promuevan el conocimiento y ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres y su acceso a la justicia;</p> <p>7.1 Generar acciones de sensibilización, información y difusión que aporten conocimiento y condiciones para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.</p> <p>7.2 Mejorar los servicios judiciales de forma que se facilite, agilice y garantice el acceso equitativo de hombres y mujeres.</p> <p>7.3 Contribuir a la adecuación de la justicia a las necesidades de las mujeres, a través de la instalación de servicios judiciales en todo el territorio nacional.</p> <p>7.4 Fortalecer y descentralizar las defensorías de oficio.</p>	<p>LEI 7: Desarrollo de medidas que promuevan el conocimiento y ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres y su acceso a la justicia;</p> <p>7.1 Generar acciones de sensibilización, información y difusión que aporten conocimiento y condiciones para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.</p> <p>7.2 Mejorar los servicios judiciales de forma que se facilite, agilice y garantice el acceso equitativo de hombres y mujeres.</p> <p>7.3 Contribuir a la adecuación de la justicia a las necesidades de las mujeres, a través de la instalación de servicios judiciales en todo el territorio nacional.</p> <p>7.4 Fortalecer y descentralizar las defensorías de oficio.</p>
<p>Artículo 9: Implementación efectiva del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, 2004-2010.</p> <p>9.1 Asignar mayores recursos para la puesta en práctica y control del Plan.</p> <p>9.2 Capacitar de forma continua a funcionarios/as de los organismos que integran el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica para la prevención, detección e intervención en situaciones de violencia de género.</p> <p>9.3 Promover un sistema de información y registro en violencia de género, institucionalizándolo a nivel nacional.</p> <p>9.4 Crear servicios de atención a situaciones de violencia doméstica de forma que se facilite y garantice el acceso de las mujeres en todo el territorio nacional, incluyendo la atención a hombres agresores.</p> <p>9.5 Generar respuestas alternativas para la protección inmediata en situaciones de violencia extrema.</p> <p>9.6 Unificar criterios de intervención frente a situaciones de violencia doméstica a nivel interinstitucional.</p>	<p>LEI 9: Implementación efectiva del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, 2004-2010.</p> <p>9.1 Asignar mayores recursos para la puesta en práctica y control del Plan.</p> <p>9.2 Capacitar de forma continua a funcionarios/as de los organismos que integran el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica para la prevención, detección e intervención en situaciones de violencia de género.</p> <p>9.3 Promover un sistema de información y registro en violencia de género, institucionalizándolo a nivel nacional.</p> <p>9.4 Crear servicios de atención a situaciones de violencia doméstica de forma que se facilite y garantice el acceso de las mujeres en todo el territorio nacional, incluyendo la atención a hombres agresores.</p> <p>9.5 Generar respuestas alternativas para la protección inmediata en situaciones de violencia extrema.</p> <p>9.6 Unificar criterios de intervención frente a situaciones de violencia doméstica a nivel interinstitucional.</p>

Anexo 1 (continuación)

AUTONOMÍA FÍSICA	
ODM	Consenso de Brasilia
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p> <p>internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas internacionales y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.</p> <p>Párrafo 24: a. [que] Los Estados Partes adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo; b. [que] Los Estados Partes velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad. Debe proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención.</p>	<p>contra las mujeres; g) Promover políticas y programas para prevenir la violencia contra las mujeres dirigidos a los agresores y sus familias para evitar la reincidencia; h) Promover políticas dirigidas al cambio de los patrones socioculturales que reproducen la violencia y la discriminación hacia las mujeres; i) Crear sistemas nacionales de vigilancia de la violencia de género para recopilar, compilar y analizar datos sobre la violencia de género con miras a influir en las políticas y programas nacionales y locales; j) 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; k) Promover y fortalecer programas de sensibilización y capacitación con perspectiva de género dirigidos a operadores de justicia que aseguren una atención de calidad y eliminen la violencia institucional contra las mujeres; l) Adoptar medidas de seguridad ciudadana dentro de las estrategias regionales y nacionales que incluyan criterios de género y diversidad de las ciudades y/o comunidades como espacios de encuentro de todas las personas, que aseguren un ambiente exento de violencia contra las mujeres; m) Garantizar la atención integral, multiprofesional gratuita para las mujeres víctimas de violencia; n) Promover y adoptar medidas para la asignación presupuestal para los programas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.</p>
	<p>Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes</p> <p>9.7 Fortalecer las comisiones departamentales existentes y completar su instalación en todo el país.</p> <p>9.8 Desarrollar campañas de sensibilización de lucha contra la violencia doméstica.</p> <p>LEI 15: Desarrollo de medidas hacia personas en situación de discriminación agravada.</p> <p>15.4 Desarrollar medidas de protección para mujeres, niños, niñas y adolescentes contra la trata y el tráfico de personas.</p> <p>Ley 18.561 Ley sobre acoso sexual. Normas para su prevención y sanción en el ámbito laboral y en la relación docente-alumno.</p>

(continúa)

Anexo 1 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA		Consenso de Brasilia	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes
<p>Convencción sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p> <p>Artículo 12</p> <p>1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar... el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a planificación de la familia.</p> <p>2.... los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.</p> <p>Artículo 16</p> <p>Los Estados Partes... asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres...</p> <p>e. Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos...</p>	<p>ODM</p> <p>Objetivo 5: Mejorar la salud materna.</p> <p>Meta 5.A: materna entre 1990 y 2015.</p> <p>Meta 5.B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.</p>	<p>Acuerdo 6. Promover la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres</p> <p>a) Garantizar las condiciones y los recursos para la protección y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en todas las etapas de su ciclo de vida y en los diversos grupos poblacionales, sin ningún tipo de discriminación, basándose en el enfoque integral promovido en el Programa de Acción de la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo; b) Incluir en los presupuestos nacionales y subnacionales, recursos suficientes para la ampliación de la oferta pública de servicios de calidad para la atención integral de la salud de las mujeres, en toda su diversidad, en particular las enfermedades crónicas y no transmisibles; c) Fomentar la reglamentación e implementación de las leyes aprobadas en materia de igualdad de género, incluidas las relativas a la autonomía física, y favorecer el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral; d) Garantizar el acceso a la educación sexual implementando programas de educación sexual integral con perspectiva de género y pertinencia cultural; e) Garantizar el acceso universal de las mujeres, en toda su diversidad, a servicios integrales y de calidad en salud sexual y reproductiva, incluyendo la atención al VIH y al SIDA, su prevención, diagnóstico y tratamiento gratuito y en especial promover campañas para el uso de los preservativos masculinos y femeninos; f) Revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que se hayan sometido a abortos, conforme a lo acordado en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, incluidas las nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, así como en el</p>	<p>LEI17: Desarrollo de una política integral de salud sexual y reproductiva que asegure la cobertura universal, solidaria y en condiciones de equidad para hombres y mujeres.</p> <p>171 Coordinar e intervincular los distintos componentes de sexual y reproductiva.</p> <p>172 Incorporar a los servicios de salud sexual y reproductiva la promoción del ejercicio de una sexualidad placentera y libre de violencia para mujeres y hombres a lo largo de su ciclo vital.</p> <p>17.3 Incorporar al Plan Integral de Prestaciones (PIP) las prestaciones de salud sexual y reproductiva y establecer los protocolos de actuación.</p> <p>17.4 Garantizar la atención y tratamiento de la infertilidad femenina y masculina en los servicios de salud públicos y privados sin costo adicional.</p> <p>17.5 Asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el Sistema Informático Perinatal (SIP) y promoverlo en todos los ámbitos para el logro de maternidades saludables y niñez en las mejores condiciones.</p> <p>17.6 Garantizar el acceso a canastas de métodos anticonceptivos amplios y seguros, exámenes preventivos y tratamientos de cáncer ginecitológico mamario e infecciones de transmisión sexual y sida en todo el territorio.</p> <p>17.7 Asegurar el cumplimiento de la ordenanza 369/2004 sobre medidas sanitarias contra el aborto provocado en condiciones de riesgo para evitar muertes de mujeres por estas causas.</p> <p>17.8 Diferenciar el decreto sobre el consentimiento informado de la esterilización femenina y masculina.</p> <p>17.9 Garantizar el cumplimiento de la Ley 17.386 de acompañamiento en el parto y su reglamento (Dec.87/006) en todos los servicios del territorio nacional.</p>

(continúa)

Anexo 1 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	
<p>Convencción sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p>	<p>ODM</p>
<p>Consenso de Brasilia</p>	<p>Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes</p>
<p>Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, y en las observaciones generales del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, y garantizar la realización del aborto en condiciones seguras en los casos autorizados por la ley; g) Fortalecer y ampliar los planes y programas que promuevan la maternidad saludable y prevengan la mortalidad materna, asegurando el acceso universal a los servicios de salud, especialmente para los adolescentes y las mujeres de pueblos indígenas y afrodescendientes; h) Promover la reducción de los embarazos en la adolescencia mediante la educación, información y acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, incluido el acceso a todos los métodos anticonceptivos; i) Promover el acceso de las mujeres de pueblos indígenas y afrodescendientes a servicios de salud, con pertinencia cultural y lingüística, incorporando y valorando los saberes y prácticas de la medicina ancestral y tradicional ejercidos especialmente por las mujeres.</p>	

(continúa)

AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES		Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes
ODM	Consenso de Brasilia	
<p>Convencción sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p> <p>Artículo 7 Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a. votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b. participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas y ocupar cargos políticos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c. participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.</p>	<p>Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.</p> <p>Meta 3.A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.</p>	<p>LEI 2: Desarrollo de medidas para el logro de la participación política plena de las mujeres.</p> <p>2.1 Promover la designación de igual cantidad de hombres y mujeres en los tres niveles jerárquicos más altos de la administración pública.</p> <p>2.2 Promover la paridad entre hombres y mujeres en todas las instituciones públicas.</p> <p>2.3 Legislar e implementar medidas que garanticen una representación paritaria en los cargos electivos en todos los niveles de gobierno (nacional, departamental, local).</p> <p>2.4 Desarrollar programas que promuevan el empoderamiento de las mujeres, su participación política y su acceso a cargos de decisión en el ámbito público y privado.</p>
<p>Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a. votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b. participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas y ocupar cargos políticos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c. participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.</p>	<p>Acuerdo 3: Ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones...</p> <p>a) Incrementar y reforzar los espacios de participación igualitaria de las mujeres en la formulación e implementación de las políticas en todos los ámbitos del poder público; b) Adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluidos cambios a nivel legislativo y políticas afirmativas, para asegurar la paridad.... en todos los poderes del Estado, en los regímenes especiales y autónomos, en los ámbitos nacional y local y en las instituciones privadas, a fin de fortalecer las democracias de América Latina y el Caribe, con una perspectiva étnico-racial;</p> <p>d) Promover la creación de mecanismos y apoyar los que ya existen para asegurar la participación político-partidaria de las mujeres que, además de la paridad en los registros de candidaturas, aseguren la paridad de resultados, garanticen el acceso igualitario al financiamiento de campañas y a la propaganda electoral, así como su inserción en los espacios de decisión en las estructuras de los partidos políticos.</p> <p>De la misma forma, crear mecanismos para sancionar el incumplimiento de las leyes en este sentido; e) Estimular acciones para garantizar el acceso de las mujeres a los</p>	

Anexo 1 (continuación)

AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES		
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	ODM	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes
		Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes
		Derechos y leyes
		Consenso de Brasilia
		espacios de decisión, y fortalecer, entre otros, la sindicalización femenina, tanto en el medio urbano como en el rural, a efectos de avanzar en materia de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres en el ámbito laboral;
		f) Impulsar la creación y el fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales de políticas para las mujeres a nivel nacional y subnacional, dotándoles de los recursos necesarios y de la más alta jerarquía gubernamental de acuerdo con los contextos nacionales; h) Impulsar la creación y fortalecimiento de la observación ciudadana sobre los procesos electorales y el establecimiento de mecanismos institucionales para el cumplimiento de las legislaciones que garantizan la participación política de las mujeres; i) Crear mecanismos de apoyo a la participación pública y política de las mujeres jóvenes, sin discriminación de raza, etnia y orientación sexual, en espacios de toma de decisiones y el respeto a sus expresiones organizativas propias, propiciando condiciones para la prevención de la estigmatización generacional de sus formas propias de organización y expresión;
		j) Promover medidas para incrementar la participación de las mujeres en los directorios de las empresas.

(continúa)

Anexo 1 (conclusión)

AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES		
Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	ODM	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y leyes
<p>Artículo 8 Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer... la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.</p>	<p>g) 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.</p>	<p>LEI 37: Implementación de políticas de transversalidad de género hacia la institucionalidad del MERCOSUR, como sistema de integración y plataforma de inserción en el mundo.</p> <p>37.1 Incorporar e institucionalizar la perspectiva de género en las diferentes instancias del MERCOSUR.</p> <p>37.2 Promover desde la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM) y en acciones conjuntas con los mecanismos de la mujer en la región, una mayor representación de las mujeres en el Parlamento del MERCOSUR.</p> <p>37.3 Elaborar una agenda regional de género participativa e integradora que reconozca las diversidades.</p> <p>37.4 Difundir normas y mecanismos de participación del MERCOSUR en la sociedad uruguaya.</p> <p>37.5 Crear un mecanismo regional para el seguimiento de las políticas de igualdad.</p> <p>37.6 Incorporar a los comités de frontera, organizaciones de la sociedad civil que trabajen con el tema de género.</p> <p>LEI 38: Fortalecimiento de la Reunión Especializada de la Mujer (REM) del MERCOSUR, como espacio de relacionamiento y profundización de vínculos con los países vecinos, favoreciendo la integración latinoamericana.</p> <p>38.1 Participar activamente de la REM promoviendo la participación social y política de las organizaciones de la sociedad civil con carácter regional.</p> <p>38.2 Dar seguimiento a las propuestas emanadas de la reunión ordinaria de la REM en articulación con la presidencia pro tempore.</p> <p>38.3 Ampliar los espacios de interlocución de la REM con la institucionalidad del MERCOSUR.</p> <p>38.4 Generar mecanismos de comunicación y conocimiento de la REM y sus acciones.</p> <p>Ley 18.476 Participación de ambos sexos en las listas electorales y directorios de partidos políticos.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [en línea] <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>; Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>; Consenso de Brasilia [en línea] http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf; e información oficial de las leyes y programas de los respectivos países.

Anexo 2
CONVERGENCIAS ENTRE LOS COMPROMISOS NACIONALES E INTERNACIONALES ASUMIDOS POR CHILE

AUTONOMÍA FÍSICA

Convención	ODM	Consenso de Brasilia	Política nacional de género	Agenda parlamentaria y programa social
<p>Artículo 10 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:</p> <p>f. La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios...</p>	<p>Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.</p> <p>Meta 3.A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015. Indicador: 3.1 Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior.</p>	<p>Acuerdo 6: Promover la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.</p>	<p>Mejorar el acceso a la educación y la calidad de la educación para las mujeres. Disminuir la deserción escolar de las mujeres.</p>	<p>Ley 19.688: Protección de la madre escolar o estudiante embarazada.</p>
<p>Artículo 12 Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.</p>	<p>Objetivo 5: Mejorar la salud materna.</p> <p>Meta 5.B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.</p> <p>Indicadores: 5.3 Tasa de uso de anticonceptivos. 5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes. 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una Visita y al menos cuatro visitas). 5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar.</p>	<p>Acuerdo 6: Promover la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.</p>	<p>Difundir y cautelear el derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres.</p>	<p>Ley 20.418: Fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad.</p>

(continúa)

Anexo 2 (continuación)

AUTONOMÍA FÍSICA	
ODM	Consenso de Brasilia
Convención	Política nacional de género
Recomendación 19: Combatir la violencia contra las mujeres.	Agenda parlamentaria y programa social Ley 20.005: Tipifica y sanciona el acoso sexual.
<p>Recomendación 19: Combatir la violencia contra las mujeres.</p>	<p>Continuar con la tramitación de reformas legales que cautelen los derechos y condiciones laborales de las mujeres.</p> <p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral. o) Impulsar y profundizar, en el sector público y privado... la adopción de sistemas de gestión de igualdad de género que promuevan la no discriminación de las mujeres en el empleo... y la prevención y erradicación de todas las formas de violencia de género en el ámbito laboral, principalmente el acoso sexual y otras formas de acoso en el espacio laboral.</p>
<p>Artículo 6 Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para suprimir todas las formas de trata y explotación de la prostitución de la mujer.</p>	<p>Ratificar instrumentos internacionales que posibiliten la protección y la ampliación de los derechos de las mujeres.</p> <p>Acuerdo 4: Enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres c) Adoptar todas las medidas necesarias y efectivas para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de trata y tráfico de mujeres, jóvenes y niñas, para la explotación sexual y cualquier otro fin.</p>
<p>Recomendación 19: Combatir la violencia contra las mujeres.</p>	<p>Reformar la Ley de violencia intrafamiliar y perfeccionarla, asegurando recursos técnicos y económicos.</p> <p>D.S 342: Aprueba el 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, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 55/25, de 15 de noviembre de 2000, y suscrito por Chile el 8 de agosto de 2002.</p> <p>Ley 20.066: Establece normas sobre procedimiento y sanciones relativas a los actos de violencia intrafamiliar.</p>

(continúa)

Anexo 2 (continuación)

AUTONOMÍA FÍSICA		
Convencción	ODM	Política nacional de género
Recomendación 19: Combatir la violencia contra las mujeres.	Consenso de Brasilia b) Ampliar y garantizar el acceso efectivo a la Justicia y a la asistencia jurídica gratuita de las mujeres en situación de violencia...	Reformar la Ley de violencia intrafamiliar y perfeccionarla, asegurando recursos técnicos y económicos.
Recomendación 19: Combatir la violencia contra las mujeres.	Acuerdo 4: Enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres.	Ratificar instrumentos internacionales que posibiliten la protección y la ampliación de los derechos de las mujeres.
Recomendación 19: Combatir la violencia contra las mujeres.	Acuerdo 4: Enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres.	Mejorar las formas de detección, denuncia y registro de los delitos sexuales.
Recomendación 19: Combatir la violencia contra las mujeres.	Acuerdo 4: Enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres g) Promover políticas y programas para prevenir la violencia contra las mujeres dirigidos a los agresores y sus familias para evitar la reincidencia.	Prevenir la violencia contra las mujeres y entregar servicios de apoyo a las víctimas.
Recomendación 19: Combatir la violencia contra las mujeres.	Acuerdo 4: Enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres.	Prevenir la violencia contra las mujeres y entregar servicios de apoyo a las víctimas.
Recomendación 19: Combatir la violencia contra las mujeres.	Acuerdo 4: Enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres.	Prevenir la violencia contra las mujeres y entregar servicios de apoyo a las víctimas.

Agenda parlamentaria y programa social
Boletín 4937-18: Modifica el Código Penal y el decreto ley N° 321, de 1925, para sancionar el "femicidio", y aumentar las penas aplicables a este delito y modificar las normas sobre parricidio.

Ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Ley 19927: Modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y el Código Procesal Penal en materia de delitos de pornografía infantil.

Programa de intervención con hombres que ejercen violencia en contra de sus parejas mujeres.

Casas de acogida del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

Centros de la Mujer del SERNAM.

(continúa)

Anexo 2 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA		
Convencción	ODM	Política nacional de género
<p>Artículo 16 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer... y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:</p> <p>f. Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial.</p>	<p style="text-align: center;">Consenso de Brasilia</p> <p>Acuerdo 1. Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral (c) (corresponsabilidad).</p>	<p style="text-align: center;">Agenda parlamentaria y programa social</p> <p>Ley 19.670: Extiende, en determinados casos, el beneficio del fuero maternal a mujeres que adoptan un hijo en conformidad con la ley de adopción.</p>
<p>Artículo 16 d. Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos...</p>	<p style="text-align: center;">Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral (c) (corresponsabilidad).</p>	<p style="text-align: center;">Ley 20.152: Establece la comunicación al Boletín Comercial de los incumplimientos graves de deudas alimenticias.</p>
<p>Artículo 16 d. Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos...</p>	<p style="text-align: center;">Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral (c) (corresponsabilidad).</p>	<p style="text-align: center;">Ley 20.030: Modifica el Código Civil, en lo relativo a la exigencia de presentación de antecedentes para dar curso a la demanda de reclamación de maternidad o paternidad, y a la valoración de los medios de prueba sobre el particular.</p>

(continúa)

Anexo 2 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA					
Convencción	ODM	Consenso de Brasilia	Política nacional de género		
<p>d. Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos...</p>	<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral (c) corresponsabilidad).</p>	<p>Impulsar reformas legales y generar mecanismos que aseguren la obligación de los padres de compartir la responsabilidad económica en la mantención de los hijos.</p>	<p>Agenda parlamentaria y programa social Ley 19.741: Modifica la Ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias.</p>		
			<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral (c) corresponsabilidad).</p>	<p>Mejorar la normativa para favorecer los derechos y deberes compartidos de los padres en la educación de los hijos.</p>	<p>Ley 19.771: Regula los días de visita de los hijos sometidos a tuición de uno de los padres.</p>
			<p>c. Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución.</p>	<p>Promover normativas que regulen las rupturas matrimoniales y las uniones de hecho, resguardando los derechos y responsabilidades de los integrantes de la familia.</p>	<p>Ley 20.239: Libera del impuesto a las compensaciones económicas originadas al término de un matrimonio.</p>
<p>Artículo 11 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo...</p>	<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral (o) conciliación de la vida profesional, privada y familiar).</p>	<p>Compatibilizar la maternidad y la paternidad con el trabajo, el desarrollo personal y la participación social.</p>	<p>Ley 20.215: Modifica normas relativas al trabajo de los trabajadores dependientes del comercio en los períodos de Fiestas Patrias, Navidad y otras festividades.</p>		
			<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral (o) conciliación de la vida profesional, privada y familiar).</p>	<p>Compatibilizar la maternidad y la paternidad con el trabajo, el desarrollo personal y la participación social.</p>	<p>Ley 20.166: Extiende el derecho de las madres trabajadoras a amamantar a sus hijos aún cuando no exista sala cuna.</p>

(continúa)

Anexo 2 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA		
Convencción	ODM	Agenda parlamentaria y programa social
<p>Artículo 11 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo...</p>	<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral (o) conciliación de la vida profesional, privada y familiar).</p>	<p>Política nacional de género Ampliar la cobertura y los horarios de atención de los sistemas de cuidado infantil.</p> <p>Ley 19.824: Modifica el artículo 203 del Código del Trabajo, disponiendo la obligatoriedad de instalar salas cunas en establecimientos industriales y de servicios que indica.</p>
<p>Artículo 16 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: d. Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos...</p>	<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral (c) corresponsabilidad).</p>	<p>Ley 20.047: Establece un permiso paternal en el Código del Trabajo.</p> <p>Promover las responsabilidades familiares compartidas entre hombres y mujeres.</p>
	<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres (e) Aumentar la inversión en seguridad social para abordar demandas de protección social en la vejez).</p>	<p>Ley 20.194: Interpreta lo preceptuado en el inciso tercero del artículo 162 del Código del Trabajo, para efectos de precisar el monto de lo que corresponde pagar por concepto de cotizaciones previsionales morosas, en la situación que indica.</p>

(continúa)

Anexo 2 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA			
Convención	ODM	Consenso de Brasilia	Política nacional de género
<p>Artículo 11 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar... los mismos derechos, en particular: e. el derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas.</p>	<p style="text-align: center;">ODM</p>	<p style="text-align: center;">Consenso de Brasilia</p> <p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres. (e) Aumentar la inversión en seguridad social para abordar demandas de protección social en la vejez).</p>	<p style="text-align: center;">Política nacional de género</p> <p>Modificar las normativas que discriminan a las mujeres en los sistemas de salud previsual y en los fondos de pensiones.</p>
<p>Artículo 13 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: a. El derecho a prestaciones familiares.</p>	<p style="text-align: center;">ODM</p>	<p style="text-align: center;">Consenso de Brasilia</p> <p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres (e) Aumentar la inversión en seguridad social para abordar demandas de protección social en los distintos ciclos vitales).</p>	<p style="text-align: center;">Política nacional de género</p> <p>Ley 20.255: Perfecciona el sistema previsual.</p> <p>Ley 19.703: Reajusta remuneraciones de los funcionarios del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica.</p> <p>Ley 19.775: Reajusta remuneraciones de los funcionarios del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica.</p>
<p>a) El derecho a prestaciones familiares.</p>	<p style="text-align: center;">ODM</p>	<p style="text-align: center;">Consenso de Brasilia</p> <p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres (e) Aumentar la inversión en seguridad social para abordar demandas de protección social en los distintos ciclos vitales).</p>	<p style="text-align: center;">Política nacional de género</p>

(continúa)

AUTONOMÍA ECONÓMICA

Convención	ODM	Consenso de Brasilia	Política nacional de género	Agenda parlamentaria y programa social
a. El derecho a prestaciones familiares.		<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres</p> <p>(e) Aumentar la inversión en seguridad social para abordar demandas de protección social en los distintos ciclos vitales).</p>		<p>Ley 19.843: Reajusta remuneraciones de los funcionarios del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica.</p>
a. El derecho a prestaciones familiares.		<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres</p> <p>(e) Aumentar la inversión en seguridad social para abordar demandas de protección social en los distintos ciclos vitales).</p>		<p>Ley 19.917: Reajusta remuneraciones de los funcionarios del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica.</p>
a. El derecho a prestaciones familiares.		<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres</p> <p>(e) Aumentar la inversión en seguridad social para abordar demandas de protección social en los distintos ciclos vitales).</p>		<p>Ley 19.985: Reajusta remuneraciones de los funcionarios del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica.</p>
a. El derecho a prestaciones familiares.		<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres</p> <p>(e) Aumentar la inversión en seguridad social para abordar demandas de protección social en los distintos ciclos vitales).</p>		<p>Ley 2.079: Reajusta remuneraciones de los funcionarios del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica.</p>
a. El derecho a prestaciones familiares.		<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres</p> <p>(e) Aumentar la inversión en seguridad social para abordar demandas de protección social en los distintos ciclos vitales).</p>		<p>Ley 20.172: Regula el derecho de la madre a percibir directamente las asignaciones familiares e incorpora nuevo causante de dicho beneficio.</p>

(continúa)

Anexo 2 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA			
Convención	ODM	Política nacional de género	Agenda parlamentaria y programa social
a. El derecho a prestaciones familiares.		<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres</p> <p>(e) Aumentar la inversión en seguridad social para abordar demandas de protección social en los distintos ciclos vitales).</p>	<p>Ley 20.143: Otorga un reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica.</p>
a. El derecho a prestaciones familiares.		<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres</p> <p>(e) Aumentar la inversión en seguridad social para abordar demandas de protección social en los distintos ciclos vitales).</p>	<p>Ley 20.233: Otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica.</p>
a) El derecho a prestaciones familiares.		<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres</p> <p>(e) Aumentar la inversión en seguridad social para abordar demandas de protección social en los distintos ciclos vitales).</p>	<p>Ley 20.313: Otorga un reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica.</p>
Artículo 11 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo...		<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral.</p>	<p>Ley 20.034: Fusiona los escalafones femeninos y masculinos de oficiales de Carabineros de Chile.</p>
Artículo 11 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo...	<p>Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Indicador: 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola.</p>	<p>Eliminar las prácticas discriminatorias que obstaculizan el acceso de las mujeres a puestos de trabajo no tradicionalmente femeninos.</p>	<p>Ley 19.739: Modifica el Código del Trabajo a fin de evitar la discriminación por edad y sexo en la postulación a empleos.</p>

(continúa)

Anexo 2 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA			
Convencción	ODM	Consenso de Brasilia	Política nacional de género
		Agencia parlamentaria y programa social	
<p>Artículo 11 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: d. El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad de trabajo.</p>	<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral (g) Impulsar leyes de igualdad laboral).</p>	<p>Impulsar medidas para reducir las brecha salariales.</p>	<p>Ley 20.348: Resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones.</p>
<p>Artículo 14 2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar... su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a. h. Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.</p>	<p>Indicador: 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola.</p>	<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral (n) Fomento de la capacidad empresarial).</p>	<p>Disminuir los niveles de pobreza de las mujeres.</p>
		<p>Ley N° 19.949: Establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado "Chile Solidario".</p>	

(continúa)

Anexo 2 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA			
Convención	ODM	Consenso de Brasilia	Política nacional de género
<p>Artículo 11</p> <p>2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para: c. Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.</p>		<p>Acuerdo 1:</p> <p>Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral</p> <p>(b) Fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado).</p>	<p>Agenda parlamentaria y programa social</p> <p>Sistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo".</p>
<p>1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar... en particular: o) El derecho... al acceso a la formación profesional.</p>	<p>Indicador: 3.2</p> <p>Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola.</p>	<p>Acuerdo 1. Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral</p> <p>(n) Fomento de la capacidad empresarial).</p>	<p>Mejorar el acceso al mercado de trabajo y estimular el desarrollo laboral de las mujeres, especialmente de las mujeres de escasos recursos.</p>
			<p>Programa Jefas de Hogar Emprendedoras.</p>

(continúa)

Anexo 2 (continuación)

AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES			
Convención	ODM	Consenso de Brasilia	Política nacional de género
<p>Artículo 7 Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país...</p>	<p>Artículo 3. Ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder.</p>	<p>Política nacional de género Desarrollar estrategias para fomentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones.</p>	<p>Agenda parlamentaria y programa social Ley 19.852: Modifica el artículo 62 del Decreto Ley N° 1 de 2002, estableciendo una regulación en el caso de subrogación de las mujeres alcaldes en el período de pre y postnatal.</p>
CONDICIONES QUE POSIBILITAN LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES			
Convención	ODM	Consenso de Brasilia	Política nacional de género
<p>Artículo 15 2. Los Estados Partes... le dispensarán (a la mujer)... un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.</p>	<p>Artículo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres a) Promover y fortalecer políticas de Estado que garanticen el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos de las mujeres, de todas las edades y condiciones, como base sustantiva de los procesos democráticos.</p>	<p>Política nacional de género Generar mecanismos que resguarden el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos a las mujeres y perfeccionarlos.</p>	<p>Agenda parlamentaria y programa social Ley 20.286: Introduce modificaciones orgánicas y procedimentales a la ley N° 19.968, que crea los tribunales de familia.</p>
<p>2. Los Estados Partes... le dispensarán (a la mujer)... un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.</p>	<p>Artículo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres.</p>	<p>Política nacional de género Generar mecanismos que resguarden el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos a las mujeres y perfeccionarlos.</p>	<p>Agenda parlamentaria y programa social Ley 19.968: Crea los tribunales de familia.</p>
<p>Artículo 16 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio...</p>	<p>Artículo 16 Promover normativas que regulen las rupturas matrimoniales y las uniones de hecho resguardando los derechos y responsabilidades de los integrantes de la familia.</p>	<p>Política nacional de género Promover normativas que regulen las rupturas matrimoniales y las uniones de hecho resguardando los derechos y responsabilidades de los integrantes de la familia.</p>	<p>Agenda parlamentaria y programa social Ley 19.947: Nueva ley de matrimonio civil.</p>

(continúa)

Anexo 2 (conclusión)

CONDICIONES QUE POSIBILITAN LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES		
Convención	ODM	Agenda parlamentaria y programa social
	<p>Consenso de Brasilia</p> <p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres</p> <p>a) Promover y fortalecer políticas de Estado que garanticen el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos de las mujeres, de todas las edades y condiciones, como base sustantiva de los procesos democráticos.</p>	<p>Política nacional de género</p> <p>Generar mecanismos que resguarden el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos a las mujeres.</p>
		<p>Ley 20.405: Crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [en línea] <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>; Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>; Consenso de Brasilia [en línea] http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf, e información oficial de las leyes y programas de los respectivos países.

Anexo 3
CONVERGENCIAS ENTRE LOS COMPROMISOS NACIONALES E INTERNACIONALES ASUMIDOS POR BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE)

AUTONOMÍA FÍSICA	
Consenso de Brasilia	Política nacional de género
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p> <p>ODM</p> <p>Artículo 6</p> <p>Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.</p>	<p>Eje de violencia en razón del género</p> <p>Política: Contribuir a la erradicación de la violencia contra las mujeres; mejorar el sistema de atención integral a las víctimas; intensificar la formación y especialización de profesionales que intervienen en las situaciones de violencia de género; reforzar la protección policial y judicial de las víctimas; promover el conocimiento de la violencia de género a partir de los contenidos en el sistema educativo; desarrollar acciones contra la naturalización de la violencia de género, condenándola como hecho delictivo...; capacitación y sensibilización a operadores y administradores de justicia en perspectiva de género y atención de casos de violencia.</p> <p>Ley del Órgano Judicial: instaura los juzgados de violencia doméstica y pública y prohíbe la conciliación en estos casos (aun no establecidos).</p>
<p>Acuerdo 4:</p> <p>Enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres.</p> <p>c) Adoptar todas las medidas necesarias y efectivas para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de trata y tráfico de mujeres, jóvenes y niñas para la explotación sexual y cualquier otro fin.</p>	<p>a) Adoptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres...; b) Asistencia jurídica gratuita), d) Medidas para combatir la violencia contra las mujeres que ejercen la prostitución); f) (Medidas contra femicidio y feminicidio); g) Políticas y programas para prevenir la violencia contra las mujeres dirigidos a los agresores y sus familias para evitar la reincidencia); h) Cambio de patrones socioculturales); k) Programas de sensibilización y capacitación con perspectiva de género dirigidos a operadores de justicia); l) Adoptar medidas de seguridad ciudadana dentro de las estrategias nacionales y regionales que incluyan criterios de género); m) Atención integral, multiprofesional y gratuita para las mujeres víctimas de violencia); n) Asignación presupuestaria para los programas de prevención y atención de la violencia de género).</p>

(continúa)

AUTONOMÍA FÍSICA	
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Política nacional de género
ODM	Consenso de Brasilia
<p>Artículo 12</p> <p>1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica...</p> <p>2. ... los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.</p> <p>Artículo 14</p> <p>2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales...y en particular le asegurarán el derecho a:</p> <p>b. Tener acceso a servicios de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia.</p>	<p>Eje de salud</p> <p>Política: ampliar la cobertura de los servicios de salud a mujeres en edad fértil en el marco del Sistema Único, Intercultural y Comunitario de Salud; incorporar en la formación del personal de salud el enfoque de género y el respeto a la diversidad cultural; fortalecer los sistemas públicos de salud garantizando una atención adecuada a las mujeres en cuanto a sus especificidades de género, edades o cultura; impulsar la participación y empoderamiento de las mujeres en los procesos de salud. Política: promover el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres; enfatizar en los programas de salud sexual y reproductiva la maternidad segura y la prevención de cáncer de cuello uterino y cáncer de mama, e incrementar su cobertura; desarrollar programas de educación ciudadana y capacitación referidos a los derechos sexuales y reproductivos; promover un debate público sobre el derecho de las personas a vivir una sexualidad libre de prejuicios y estereotipos.</p>
<p>Objetivo 5: Mejorar la salud materna. Meta 5.A: Reducir un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015</p> <p>Meta 5.B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva</p> <p>Indicadores: 5.1 Tasa de mortalidad materna.</p> <p>5.2 Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado.</p> <p>5.3 Tasa de uso de anticonceptivos.</p> <p>5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes.</p> <p>5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una visita y al menos cuatro visitas).</p> <p>5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar.</p>	<p>Acuerdo 6. Promover la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres</p> <p>a) Garantizar las condiciones y los recursos para la protección y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres...; b) Incluir, en los presupuestos nacionales y subnacionales, recursos suficientes para la ampliación de la oferta pública de servicios de calidad para la atención integral de la salud de las mujeres, en toda su diversidad, en particular las enfermedades crónicas y no transmisibles; c) Fomentar la reglamentación e implementación de las leyes aprobadas en materia de igualdad de género, incluidas las relativas a la autonomía física...; e) Garantizar el acceso universal de las mujeres, en toda su diversidad, a servicios integrales y de calidad en salud sexual y reproductiva, incluyendo la atención al VIH y al SIDA, su prevención, diagnóstico y tratamiento gratuito y en especial promover campañas para el uso de los preservativos masculinos y femeninos; f) Revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que se hayan sometido a abortos...; g) Fortalecer y ampliar los planes y programas que promuevan la maternidad saludable y prevengan la mortalidad materna, asegurando el acceso universal a los servicios de salud, especialmente para las adolescentes y las mujeres de pueblos indígenas y afrodescendientes; h) Promover la reducción de los embarazos en la adolescencia mediante la educación, información y acceso a servicios de salud anticonceptivos; i) Promover el acceso de las mujeres de pueblos indígenas y afrodescendientes a servicios de salud, con pertinencia cultural y lingüística...</p>

Anexo 3 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	Consenso de Brasilia	Política nacional de género
Convención	ODM	
<p>Artículo 3 Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las... económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.</p>	<p>Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Indicador 3.2: Proporción de mujeres entre los empleados del sector no agrícola.</p>	<p>Eje económico-productivo-laboral Política: promover el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres y el acceso al trabajo digno; promover la eliminación de los estereotipos sexistas en los distintos espacios laborales; establecer medidas dirigidas a prevenir y sancionar el acoso sexual en el trabajo; proteger los derechos laborales de las mujeres; proponer una normativa especial, con perspectiva de género, que flexibilice la normativa laboral en el sector informal; promover el acceso al trabajo digno de las mujeres mineras.</p>
<p>Artículo 11 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: a. El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano; b. El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección de cuestiones de empleo; c. El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el</p>	<p>Acuerdo 1: f) Desarrollar políticas activas referidas al mercado laboral y el empleo productivo a fin de estimular la tasa de participación laboral de las mujeres, de la formalización del empleo y de la ocupación de puestos de poder y decisión por parte de las mujeres, así como la reducción de las tasas de desempleo, con particular atención a las mujeres afrodescendientes, de los pueblos indígenas y jóvenes afectadas por la discriminación racial, de sexo y orientación sexual. a fin de asegurar el trabajo digno para todas y garantizar igual salario por trabajo de igual valor; g) impulsar y hacer cumplir leyes de igualdad laboral que eliminen la discriminación y las asimetrías de género, raza, etnia y orientación sexual en el acceso y permanencia al mercado laboral, en la toma de decisiones y en la distribución de las remuneraciones, establezcan mecanismos de presentación de quejas y determinen sanciones para las prácticas de acoso sexual y otras formas de acoso en el espacio laboral; h) Promover e incidir en la aprobación de una legislación que equipare</p>	<p>Eje económico-productivo-laboral Política: promover el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres y el acceso al trabajo digno; promover la eliminación de los estereotipos sexistas en los distintos espacios laborales; establecer medidas dirigidas a prevenir y sancionar el acoso sexual en el trabajo; proteger los derechos laborales de las mujeres; proponer una normativa especial, con perspectiva de género, que flexibilice la normativa laboral en el sector informal; promover el acceso al trabajo digno de las mujeres mineras.</p>

(continúa)

Anexo 3 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	
Convención	Consenso de Brasilia
<p>aprendizaje, la formación profesional y el adiestramiento periódico; d. El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad de trabajo;</p> <p>e. El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;</p> <p>f. El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.</p> <p>2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para: a. Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil; b. Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales;</p> <p>c. Alentar el suministro de servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños; d. Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.</p>	<p>los derechos de las trabajadoras domésticas con los derechos de los demás trabajadores...;</p> <p>j) Garantizar igual remuneración por trabajo de igual valor entre hombres y mujeres...; k) Promover la adopción de políticas... de formación profesional...;</p> <p>p) Establecer legislación orientada a la acreditación de estudios y programas de educación no formal que habiliten a las mujeres adultas para la productividad y el empleo.</p> <p>Acuerdo 2: m) Promover la reformulación de los sistemas previsionales nacionales, a fin de incluir en su cobertura a las trabajadoras insertas en el mercado informal, las productoras familiares campesinas, las trabajadoras autónomas y las trabajadoras domésticas, las distintas formas de familia, incluyendo las parejas del mismo sexo, y las mujeres que se dedican a actividades relacionadas con el cuidado; n) Impulsar la revisión de los sistemas previsionales nacionales existentes, para que se garanticen los derechos de las mujeres como beneficiarias, contemplando la situación de su incorporación al mercado laboral.</p> <p>Acuerdo 1: b) Fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas.</p>
	<p>Política nacional de género</p> <p>Fomentar la calidad en el empleo y la igualdad salarial entre hombres y mujeres.</p> <p>Velar por la seguridad social de las mujeres en los espacios laborales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de ley de pensiones <p>Eje de educación</p> <p>Política: redistribuir el cuidado y protección de la familia entre mujeres y hombres dentro del hogar y entre las familias y el Estado: desarrollar servicios de atención y cuidado de niños/as, ancianos/as, personas con discapacidad, emprendidas desde las iniciativas comunitarias y estatales que garanticen el acceso de las mujeres a fuentes laborales.</p>

(continúa)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	Política nacional de género
Consejo de Brasil	Eje económico-productivo-laboral
ODM	Política: promover el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres y el acceso al trabajo digno; promover el desarrollo de una nueva cultura de relaciones laborales y empleo de calidad que facilite la corresponsabilidad para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
<p>Consejo de Brasil</p> <p>Acuerdo 1: c) Adoptar políticas que permitan establecer o ampliar las licencias parentales, así como otros permisos de cuidado de los hijos e hijas, a fin de contribuir a la distribución de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres, incluidos permisos de paternidad irrenunciables e intransferibles, que permitan avanzar en la corresponsabilidad.</p>	<p>Eje económico-productivo-laboral</p> <p>Política: promover el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres y el acceso al trabajo digno; promover el desarrollo de una nueva cultura de relaciones laborales y empleo de calidad que facilite la corresponsabilidad para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.</p>
<p>Artículo 13</p> <p>Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica...: a. El derecho a prestaciones familiares; b. El derecho a obtener préstamos...</p>	<p>Eje económico-productivo-laboral</p> <p>Política: promover el acceso de las mujeres a los recursos naturales, a los recursos de la producción y a los servicios públicos; favorecer la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones sobre programas de agua y saneamiento; priorizar programas e iniciativas de habitabilidad básica, agua y saneamiento, que interrelacionen la sostenibilidad y el enfoque de género; impulsar la participación de las mujeres emprendedoras, en niveles de decisión, de programas de apoyo a las pymes, las Organizaciones Económicas Campesinas Indígenas y Originarias (OECA), las cooperativas y las asociaciones; promover las iniciativas emprendedoras de las mujeres en la micro, pequeña y mediana industria; propiciar el acceso de las mujeres emprendedoras a mercados bajo la forma de encadenamientos productivos. Política: promover el acceso de las mujeres al patrimonio tangible e intangible; asegurar el acceso equitativo al crédito solidario; facilitar el acceso de las mujeres a la tecnología; asegurar el acceso equitativo a la propiedad de la tierra; facilitar el acceso de las mujeres, especialmente de las jefas de hogar, al Programa de Vivienda Social y Solidaria.</p>
<p>Artículo 13</p> <p>Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica...: a. El derecho a prestaciones familiares; b. El derecho a obtener préstamos...</p>	<p>Acuerdo 1: l) Garantizar el acceso de las mujeres a activos productivos, incluidos la tierra y los recursos naturales, y el acceso al crédito productivo, tanto urbano como rural; n) Promover asimismo la autonomía económica y financiera de las mujeres por medio de la asistencia técnica, del fomento a la capacidad empresarial, el asociativismo y el cooperativismo, mediante la integración de las redes de mujeres a procesos económicos, productivos y de mercados locales y regionales.</p> <p>Acuerdo 2: k) Implementar medidas que tiendan a eliminar las limitaciones específicas que afrontan las mujeres en el acceso a los servicios financieros formales como el ahorro, el crédito, los seguros y las transferencias; l) Garantizar el derecho y acceso de las mujeres a la propiedad de las tierras y las viviendas...</p>

(continúa)

Anexo 3 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	
ODM	Consenso de Brasilia
<p>Convención</p> <p>Artículo 14</p> <p>2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales... y en particular le asegurarán el derecho a: c. Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social; e. Organizar grupos de autayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena; g. Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas...</p> <p>Artículo 16</p> <p>Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:</p> <p>h. Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.</p>	<p>Política nacional de género</p> <p>Eje económico-productivo-laboral</p> <p>Política: promover el acceso de las mujeres a los recursos naturales, a los recursos de la producción y a los servicios públicos; fortalecer el empoderamiento de las mujeres en los espacios de decisión para el manejo y protección de los recursos naturales, especialmente en las zonas rurales; visibilizar la participación y definir el beneficio hacia las mujeres de todos los programas de apoyo a la producción y de seguridad alimentaria.</p>
<p>Artículo 15</p> <p>2. Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes...</p>	

(continúa)

AUTONOMÍA ECONÓMICA

Convención	ODM	Política nacional de género
	<p>Consenso de Brasilia</p> <p>Acuerdo 3: j) Promover medidas para incrementar la participación de las mujeres en los directorios de las empresas.</p>	<p>Eje económico-productivo-laboral</p> <p>Política: promover el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres y el acceso al trabajo digno; promover el acceso igualitario de mujeres y hombres a los distintos espacios laborales.</p>
	<p>Acuerdo 1: a) Adoptar todas las medidas de política social y económica necesarias para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado prestado por las mujeres en la esfera doméstica y del cuidado; d)... establecimiento, en las cuentas nacionales, de una cuenta satélite sobre el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidado que llevan a cabo las mujeres; e) Impulsar cambios en el marco jurídico y programático para el reconocimiento del valor productivo del trabajo no remunerado en las cuentas nacionales...;</p> <p>m) Promover la valorización y el reconocimiento de la contribución económica de las mujeres en el medio rural y en las comunidades tradicionales y pueblos indígenas, así como en los pueblos afrodescendientes...</p>	<p>Eje de educación</p> <p>Política: redistribuir las tareas de cuidado y protección de la familia entre mujeres y hombres dentro del hogar y entre las familias y el Estado; desarrollar todas las acciones normativas y operativas necesarias para el reconocimiento del valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y su cuantificación en las cuentas públicas.</p>

(continúa)

Anexo 3 (continuación)

AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES		Política nacional de género	
Consenso de Brasilia		Política nacional de género	
Convención	ODM	Consenso de Brasilia	Política nacional de género
<p>Artículo 3 Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer...</p> <p>Artículo 7 Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a. Votar...; b. Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas...; c. Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales...</p> <p>Artículo 14 2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales... y en particular le asegurarán el derecho a: a. Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles...</p>	<p>Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Indicador 3.3: Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional</p>	<p>Acuerdo 3. Aumentar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder: a)... en la formulación e implementación de las políticas en todos los ámbitos del poder público...; b)... asegurar la paridad, la inclusión y la alternancia étnica y racial...; c)... Contribuir al empoderamiento de los liderazgos de mujeres indígenas...; d)... participación político-partidaria...; g)... representación paritaria en los parlamentos regionales...; h)... observación ciudadana sobre los procesos electorales...</p>	<p>Eje de ciudadanía y participación política Política: promover mecanismos eficaces para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres: incrementar la participación de las mujeres en los espacios de decisión política para alcanzar una composición equilibrada entre mujeres y hombres; asegurar el acceso de las mujeres a los documentos de identidad... Política: promover y proteger la participación política de las mujeres en diferentes espacios de decisión: remover los obstáculos que impidan la participación política y ciudadana de las mujeres; incrementar la participación de las mujeres en los puestos de representación y dirección de la administración del Estado; fortalecer los procesos de participación política de las mujeres en paridad y alternancia. Ley del órgano electoral plurinacional: paridad y alternancia en candidaturas y elección de órganos de poder; acoso político como delito electoral.</p>

(continúa)

Anexo 3 (continuación)

CONDICIONES QUE POSIBILITAN LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES

Convención	ODM	Consenso de Brasilia	Política nacional de género
<p>Artículo 10 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: a. Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional...; b. Acceso a los mismos programas de estudios...; c. La eliminación de todo concepto estereotipado...; d. Las mismas oportunidades de obtención de becas...; e. Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos...; f. La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios...; g. Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte...</p>	<p>Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Meta 3.A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza a antes de finales de 2015. Indicador 3.1: Relación entre niños y niñas en la educación primaria, secundaria y superior.</p>	<p>Acuerdo 2: p) Impulsar la reforma del sistema y de las prácticas educativas para que se introduzca en su contenido la transmisión del concepto de corresponsabilidad en la vida familiar y pública; q) Fomentar la ruptura de estereotipos de género a través de medidas dirigidas a los sistemas educativos, los medios de comunicación y las empresas.</p>	<p>Eje de educación y política: Erradicar el analfabetismo: garantizar el acceso prioritario de las mujeres mayores de 15 años en todos los programas de erradicación del analfabetismo (alfabetización y posalfabetización), y su acceso a la educación primaria. Política: Incrementar las oportunidades de acceso y la permanencia de niñas, adolescentes y jóvenes mujeres en el sistema de educación formal y alternativa. Impulsar acciones que incentiven el cambio de la perspectiva cultural acerca de los estereotipos de género en la familia y la comunidad, referida al acceso y permanencia de niñas, adolescentes y jóvenes mujeres en los centros educativos; propiciar servicios sectoriales que apoyen la creación y mantenimiento de proyectos educativos, de acuerdo a características regionales. Política: Incorporar la perspectiva de género en la revolución educativa. Política: Abrir oportunidades de formación, capacitación y profesionalización de las mujeres en todos los ámbitos.</p>
<p>Artículo 14 2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales... Y en particular le asegurarán el derecho a. d. Obtener todos los tipos de educación y de formación...</p>			

(continúa)

Convención	ODM	Consenso de Brasilia	Política nacional de género
CONDICIONES QUE POSIBILITAN LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES		<p>Acuerdo 5. Facilitar el acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías y promover medios de comunicación igualitarios, democráticos y no discriminatorios:</p> <p>a) Promover acciones que faciliten el acceso de las mujeres de todas las edades a las comunicaciones y a las nuevas tecnologías de la información...; b) Formular políticas orientadas a eliminar contenidos sexistas y discriminatorios en medios de comunicación y capacitar a los profesionales de la comunicación en tal sentido, valorizando las dimensiones de género, raza, etnia, orientación sexual y generación; c) Construir mecanismos de monitoreo del contenido transmitido en los medios de comunicación...; d) Promover y garantizar el acceso de las mujeres, sobre todo las de pueblos indígenas y afrodescendientes, a los medios masivos de comunicación a través de programas que incorporen las lenguas propias y las identidades culturales en espacios comunitarios radiales y audiovisuales; e) Promover el acceso de las mujeres a la ciencia, la tecnología y la innovación, estimulando el interés de las niñas y las jóvenes en estos campos científicos y tecnológicos.</p>	<p>Acción concurrente general N°4: Los planes sectoriales deben contener medidas afirmativas para mejorar la situación de las mujeres.</p>

(continúa)

AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES

Convención	Consenso de Brasilia	Política nacional de género
ODM	<p>Acuerdo 2: c) Propiciar que las políticas fiscales combinen criterios de eficacia con criterios de equidad, resaltando su función redistributiva y progresiva, que aseguren la ejecución de políticas que garanticen el desarrollo de las mujeres; d) Promover y asegurar la transversalización del enfoque de género, raza y etnia, en todas las políticas...</p> <p>Acuerdo 3: f) Impulsar la creación y fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales de políticas para las mujeres a nivel nacional y subnacional, dotándolos de los recursos necesarios y de la más alta jerarquía...</p>	<p>Acción concurrente general N°9: Normar y aplicar el principio de equidad al interior de las estructuras institucionales y servicios que prestan, particularmente en lo referente a inversión pública, planificación, presupuesto.</p>
		<p>Eje de fortalecimiento institucional</p>
		<p>Política: Construir y fortalecer la institucionalidad destinada a promover la igualdad entre mujeres y hombres en todos los niveles y ámbitos de la gestión pública; fortalecer y jerarquizar los mecanismos de género en las distintas instancias estatales; proponer normas, acciones y estrategias para transversalizar la perspectiva de género en las distintas instancias estatales; coordinar y articular las políticas de igualdad de género en los proyectos, programas y planes de las distintas instancias estatales.</p> <p>Acciones concurrentes generales: 1) obtener y divulgar toda la información estadística pertinente a cada sector en forma desagregada por sexo; ii) a fin de transparentar las diferencias de situación de mujeres y hombres, los diagnósticos sectoriales y territoriales deben contener la variable sexo, particularmente en las áreas identificadas como ejes estratégicos del Plan.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [en línea] <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>; Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>; Consenso de Brasilia [en línea] http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf, e información oficial de las leyes y programas de los respectivos países.

Anexo 4
CONVERGENCIAS ENTRE LOS COMPROMISOS NACIONALES E INTERNACIONALES ASUMIDOS POR GUATEMALA

AUTONOMÍA FÍSICA	
Convención	ODM
<p>Artículo 12 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.</p>	<p>Consenso de Brasilia</p> <p>Acuerdo 6. Promover la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres; b) Incluir en los presupuestos... recursos suficientes para la ampliación de la oferta pública de servicios de calidad para la atención integral de la salud de las mujeres; c)... implementación de leyes aprobadas en materia de igualdad de género, incluidas las relativas a la autonomía física.</p>
<p>Artículo 12 2... los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.</p>	<p>Objetivo 5: Mejorar la salud materna.</p> <p>Meta 5.A: Reducir un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015.</p> <p>Meta 5.B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.</p>
<p>Artículo 12 3... los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.</p>	<p>a) Garantizar las condiciones y los recursos para la protección y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en todas las etapas de su ciclo de vida...; e) Garantizar el acceso universal de las mujeres a servicios integrales y de calidad en salud sexual y reproductiva, incluyendo la atención al VIH y el SIDA (y su prevención...); g)... Planes y programas que promuevan la maternidad saludable y prevengan la mortalidad materna... especialmente para las adolescentes y las mujeres de pueblos indígenas; h)... reducción de los embarazos en la adolescencia, mediante la educación, información y acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, incluido el acceso a todos los métodos anticonceptivos...</p>
<p>Artículo 12 4... los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.</p>	<p>Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres (PNPDIIM) 2008-2023</p> <p>Eje de equidad en el desarrollo de la salud integral con pertinencia cultural: Facilitar a las mujeres acceso equitativo, eficiente y eficaz a servicios de salud pública en todo su ciclo de vida y con respeto a su identidad cultural.</p> <p>1. Integración del principio de equidad entre mujeres y hombres en filosofía, valores, principios y prácticas de los sistemas de salud.</p> <p>3. Acceso de las mujeres a servicios de salud integral en todas sus etapas de vida.</p>

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

AUTONOMÍA FÍSICA	
ODM	Consenso de Brasilia
Convención	Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023
<p>Artículo 14</p> <p>2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales... y en particular le asegurarán el derecho a: b. Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia.</p>	<p>i) Promover el acceso de las mujeres indígenas y afrodescendientes a servicios de salud, con pertinencia cultural y lingüística, incorporando y valorando los saberes y prácticas de la medicina ancestral y tradicional...</p>
<p>Artículo 6: Promover la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres: d)... (implementar) programas de educación sexual integral con perspectiva de género y pertinencia cultural.</p>	<p>Eje de equidad educativa con pertinencia cultural.</p> <p>7. Educación sexual en todos los niveles del sistema educativo, con pertinencia cultural, científica y humanística.</p>
<p>f) Revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que se hayan sometido a abortos... y garantizar la realización del aborto en condiciones seguras en los casos autorizados por la ley.</p>	

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

AUTONOMÍA FÍSICA	
Convención	Consenso de Brasilia
ODM	Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023
<p>Artículo 10 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar...</p> <p>a. Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías; b. Acceso a los mismos programas de estudios y los mismos exámenes, personal docente del mismo nivel profesional y locales y equipos escolares de la misma calidad; d. Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios; e. Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación complementaria, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos...; f. La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente.</p>	<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres: s) Elaborar y aplicar políticas y planes de educación a lo largo de toda la vida...especialmente dirigidos a mujeres jóvenes y adultas...</p> <p>Acuerdo 5: Facilitar el acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías y promover medios de comunicación igualitarios, democráticos y no discriminatorios: a) Promover acciones que faciliten el acceso de las mujeres... a las nuevas tecnologías de la información...; e)... acceso de las mujeres a la ciencia, la tecnología y la innovación, estimulando el interés... en estos campos científicos y tecnológicos.</p>
<p>Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.</p> <p>Meta 3.A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.</p>	<p>1. Integración y aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, en filosofía, principios, valores y prácticas de la educación.</p> <p>2. Ingreso, permanencia y cobertura educativa de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres en todos los niveles del sistema educativo nacional.</p> <p>3. Eliminar el analfabetismo de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres.</p> <p>4. Acceso de mujeres a programas de formación profesional, científica y tecnológica.</p> <p>5. Participación equitativa de mujeres en distintos niveles de dirección y administración del sistema educativo.</p> <p>6. Integración y aplicación del principio de igualdad entre mujeres de diversas identidades étnicas, culturales y económicas en el sistema educativo.</p>
<p>Artículo 14 2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales... y en particular le asegurarán el derecho a: d. ... todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional.</p>	<p>1. Integración y aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, en filosofía, principios, valores y prácticas de la educación.</p> <p>2. Ingreso, permanencia y cobertura educativa de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres en todos los niveles del sistema educativo nacional.</p> <p>3. Eliminar el analfabetismo de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres.</p> <p>4. Acceso de mujeres a programas de formación profesional, científica y tecnológica.</p> <p>5. Participación equitativa de mujeres en distintos niveles de dirección y administración del sistema educativo.</p> <p>6. Integración y aplicación del principio de igualdad entre mujeres de diversas identidades étnicas, culturales y económicas en el sistema educativo.</p>

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

AUTONOMÍA FÍSICA		
Convención	ODM	Consenso de Brasilia
<p>Artículo 5</p> <p>Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: b. Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos...</p>	<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres:</p> <p>p) Impulsar la reforma del sistema y de las prácticas educativas para que se introduzca en su contenido... el concepto de corresponsabilidad en la vida familiar y pública; q) Fomentar la ruptura de estereotipos de género a través de medidas dirigidas a los sistemas educativos, los medios de comunicación y las empresas.</p>	<p>Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023</p>
<p>Artículo 10</p> <p>Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: e. La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza...</p>		

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

AUTONOMÍA FÍSICA		
Convención	ODM	Consenso de Brasilia
<p>Recomendaciones del Comité (18 de mayo de 20):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poner fin a los asesinatos y las desapariciones de mujeres y a la impunidad de los perpetradores. • Adoptar un enfoque amplio e integrado para hacer frente a la violencia contra la mujer y la niña. • Aprobar reformas pendientes del Código Penal para tipificar como delito la violencia intrafamiliar. • Institucionalizar la Comisión para el Abordaje del Femicidio, como órgano permanente con recursos propios. • Asignar recursos para la aplicación de Plan nacional de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar y sexual contra las mujeres 2004-2014. • Capacitar a funcionarios públicos sobre la violencia contra la mujer, para concienciarlos sobre todas sus formas. 	<p>Acuerdo 4: Enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres: a) Adoptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres;</p> <p>f) Incorporar en las políticas de seguridad pública medidas específicas para prevenir, sancionar, penalizar y erradicar el femicidio y el feminicidio...; l) Adoptar medidas de seguridad ciudadana dentro de las estrategias regionales y nacionales que incluyan criterios de género...; m)... atención integral, multiprofesional gratuita para mujeres víctimas de violencia;</p> <p>n)... asignación presupuestaria para los programas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres;</p> <p>k)... programas de sensibilización y capacitación con perspectiva de género dirigidos a operadores de justicia...; h) Promover políticas dirigidas al cambio de patrones socioculturales que reproducen la violencia y la discriminación hacia las mujeres.</p>	<p>Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023</p> <p>Eje de erradicación de la violencia contra las mujeres: Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en sus diferentes manifestaciones: violencia física, económica, social, psicológica, sexual y discriminación.</p> <p>4. Aplicación, efectividad, cumplimiento y desarrollo de instrumentos legales, para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres.</p> <p>2. Fortalecer los mecanismos institucionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.</p> <p>3. Eliminación y sanción de cualquier forma de opresión y violencia contra mujeres, en los ámbitos público y privado.</p> <p>1. Transformar ideología, valores, principios y prácticas fundamentadas en la opresión y violencia contra mujeres.</p>
<p>Artículo 6</p> <p>Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.</p>	<p>b)... acceso efectivo a la justicia y a la asistencia jurídica gratuita de las mujeres en situación de violencia;</p> <p>d)... combatir la violencia contra las mujeres que ejercen la prostitución; g) Promover políticas y programas para la prevenir violencia contra las mujeres dirigidos a agresores y sus familias...</p> <p>Acuerdo 4: Enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres: c)... prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de trata y tráfico de mujeres, jóvenes y niñas, para la explotación sexual y cualquier otro fin.</p>	<p>1. Transformar ideología, valores, principios y prácticas fundamentadas en la opresión y violencia contra mujeres.</p>

(continúa)

AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES		Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023
Convención	ODM	Consenso de Brasilia
<p>Artículo 7 Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:</p> <p>a. Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b. Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos...; c. Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales...</p>	<p>Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.</p> <p>Indicador 3.3. Proporción de escaños ocupados por mujeres en el parlamento nacional.</p>	<p>Acuerdo 3: Ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder:</p> <p>a) Incrementar y reforzar los espacios de participación igualitaria de las mujeres en la formulación e implementación de las políticas en todos los ámbitos del poder público; b) Adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluidos cambios a nivel legislativo y políticas afirmativas, para asegurar la paridad, la inclusión y la alternancia étnica y racial en todos los poderes del Estado y en las instituciones privadas.</p>
		<p>Eje de participación sociopolítica: Acceso a oportunidades equitativas y respeto a identidades culturales de mujeres, promoviendo su participación plena y activa en los ámbitos económico, político, social y cultural del desarrollo de la nación.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las instituciones del Estado integran el principio de paridad y alternancia entre mujeres y hombres. 2. Participación de las mujeres en la toma de decisiones, para incidir en la gestión del desarrollo nacional y local. 3. Participación sociopolítica de las mujeres en la toma de decisiones y estructuras de poder local, nacional e internacional. 4. Participación de las organizaciones de mujeres en los procesos de toma de decisiones del Estado y la política exterior. 5. Participación de las mujeres en niveles de dirección del sector público, local y nacional. 6. Integración de prioridades de las mujeres en los objetivos de desarrollo local y nacional. 7. Participación sociopolítica de las mujeres organizadas en cumbres y conferencias internacionales.

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES	
Convención	ODM
<p>Artículo 14</p> <p>2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar... su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:</p> <p>a. Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo...; f. Participar en todas las actividades comunitarias.</p>	<p>Consenso de Brasilia</p> <p>Acuerdo 3: Ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder: e) Contribuir al empoderamiento de los liderazgos de mujeres indígenas... y garantizar su participación en espacios de decisión.</p>
<p>Recomendaciones del Comité (18 de mayo de 2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reformar la Ley electoral y de partidos políticos y aplicar cuotas para aumentar el número de mujeres, en particular de mujeres indígenas, que ocupan cargos directivos. ● Realizar campañas de concienciación de las mujeres y los hombres para eliminar los estereotipos asociados con los papeles tradicionales del hombre y de la mujer y promover el empoderamiento político de la mujer. ● Concienciar a las mujeres sobre sus derechos legítimos y medios de hacerlos valer de manera efectiva. ● Ejecutar programas de capacitación en liderazgo dirigidos a mujeres, para ayudarles a ocupar puestos directivos en la sociedad. 	<p>Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023</p>
<p>d) Promover la creación de mecanismos... para asegurar la participación político-partidaria de las mujeres que, además de la paridad en los registros de candidaturas, aseguren la paridad de resultados... así como su inserción en los espacios de decisión en las estructuras de los partidos políticos;</p> <p>g) Promover la representación paritaria en parlamentos regionales...; i) Crear mecanismos de apoyo a la participación pública y política de las mujeres jóvenes... en espacios de toma de decisiones y el respeto a sus expresiones organizativas propias...;</p> <p>e) Estimular acciones para garantizar el acceso de las mujeres a los espacios de decisión, y fortalecer... la sindicalización femenina...; h)... fortalecimiento de la observación ciudadana sobre los procesos electorales y... establecimiento de mecanismos institucionales para el cumplimiento de las legislaciones que garantizan la participación política de las mujeres; j) Promover medidas para incrementar la participación de las mujeres en los directorios de las empresas.</p>	

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES	
Convencción	ODM
<p>Recomendaciones del Comité (18 de mayo de 2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reforzar los mecanismos nacionales, dotándolos de competencias y recursos para mejorar su eficiencia en cumplimiento de su mandato, incluida la capacidad para lograr una cooperación más eficaz entre todas las entidades gubernamentales encargadas de aplicar la Convención. 	<p style="text-align: center;">Consenso de Brasilia</p> <p>Acuerdo 3: Ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder: f) Impulsar la creación y el fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales de políticas para las mujeres a nivel nacional y subnacional, dotándolos de los recursos necesarios y de la más alta jerarquía gubernamental de acuerdo con los contextos nacionales.</p>
<p>Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023</p> <p>Eje de mecanismos institucionales: Promover el enfoque de género y el pluralismo étnico-cultural en el quehacer de los tres organismos del Estado, y apoyar la creación y el fortalecimiento de mecanismos institucionales, para el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas.</p> <p>2. Promover y fortalecer los mecanismos nacionales e internacionales, estatales o no estatales, para el avance de las mujeres.</p>	<p>Eje de mecanismos institucionales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Integración de los principios de equidad entre mujeres y hombres, paridad y alternancia en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo. 3. Autonomía político-partidaria de los mecanismos institucionales para el avance de las mujeres: Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), Foro Nacional de la Mujer (FNM) y Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI). 4. Fortalecer la autonomía política de los mecanismos institucionales de mujeres en departamentos y municipios.

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	
Convención	Consenso de Brasilia
ODM	Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023
<p>Artículo 11</p> <p>1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:</p> <p>a. El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano; b. El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de mismos criterios selección...</p>	<p>Eje de equidad laboral: Ampliar protección y cumplimiento de derechos laborales de las mujeres y apoyar la generación de oportunidades de empleo digno, que mejoren su calidad de vida.</p> <p>6. Pleno acceso de las mujeres al mercado de trabajo en paridad de condiciones.</p> <p>2. Reformar marco jurídico y disposiciones administrativas vigentes, para garantizar la observancia de los principios de equidad e igualdad entre mujeres y hombres, y entre mujeres de diferentes pueblos y etnias.</p> <p>5. Acceso a información, capacitación y asesoría de trabajadores migrantes, en defensa de sus derechos laborales y demanda de cumplimiento efectivo ante las instancias correspondientes.</p>
<p>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.</p> <p>Meta 1.B: Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.</p> <p>Objetivo 3: Promover la igualdad de entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.</p> <p>Indicador 3.2. Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola.</p>	<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral: g) impulsar y hacer cumplir leyes de igualdad laboral que eliminen la discriminación y las asimetrías de género... en el acceso y permanencia al mercado laboral, en la toma de decisiones y en la distribución de las remuneraciones...;</p> <p>f) Desarrollar políticas activas referidas al mercado laboral y el empleo productivo a fin de estimular la tasa de participación laboral de las mujeres, de la formalización del empleo... así como la reducción de las tasas de desempleo</p> <p>o) Impulsar y profundizar... en la adopción de sistemas de gestión de igualdad de género que promuevan la no discriminación de las mujeres en el empleo.</p>
<p>Artículo 16</p> <p>1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: g. Los mismos derechos personales como marido y mujer... entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación.</p>	

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA		
Convención	ODM	Consenso de Brasilia
<p>Artículo 11</p> <p>2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:</p> <p>a) Prohibir... el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil; b. Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales.</p>	<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral: j) Garantizar igual remuneración por trabajo de igual valor entre hombres y mujeres y entre las propias mujeres...</p>	<p>Eje de equidad en el desarrollo de la salud integral con pertinencia cultural:</p> <p>2. Garantizar participación y remuneración equitativa de las mujeres en distintos niveles de dirección y administración de sistemas de salud.</p>
<p>c. ... el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional y el adiestramiento periódico.</p>	<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral: k) Promover la adopción de políticas y programas de formación profesional para las mujeres... en áreas competitivas y dinámicas de la economía; p) Establecer legislación orientada a la acreditación de estudios y programas de educación no formal que habiliten a las mujeres adultas para la productividad y el empleo.</p>	<p>Eje de equidad laboral:</p> <p>7. Garantizar el desarrollo de las capacidades, destrezas y habilidades de las mujeres para su adecuada inserción en el mercado laboral y generación de trabajo.</p>

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	
Convención	Consenso de Brasilia
ODM	
<p>f. El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.</p> <p>Recomendaciones del Comité (18 de mayo de 2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Armonizar la legislación con las disposiciones del artículo 11 de la Convención y ratificar el Convenio 155 de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores. • Prevenir y castigar violaciones de los derechos de las trabajadoras de las industrias maquiladoras, remediar la falta seguridad, adoptar normas sanitarias y mejorar el acceso de las trabajadoras a la justicia. 	<p>Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023</p> <p>Eje de equidad laboral:</p> <p>4. Crear y hacer cumplir normas de higiene, seguridad, salud ocupacional y recreación, fundamentadas en las necesidades de las mujeres.</p>
<p>Recomendaciones del Comité (18 de mayo de 2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoptar medidas legislativas y normativas para proteger los derechos de las empleadas domésticas. 	<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral; h) Promover e incidir en la aprobación de una legislación que equipare los derechos de las trabajadoras domésticas con los derechos de los demás trabajadores, reclamando su protección, promoviendo su valorización social y económica y erradicando el trabajo doméstico infantil.</p>
<p>Recomendaciones del Comité (18 de mayo de 2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acelerar el proceso para implantar la sanción legislativa sobre acoso sexual. 	<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral; g) Impulsar y hacer cumplir leyes de igualdad laboral... (que) determinen sanciones para las prácticas de acoso sexual y otras formas de acoso en el espacio laboral; o) Impulsar y profundizar, en el sector público y privado, en la adopción de sistemas de gestión de igualdad de género... que promuevan... la prevención y erradicación de todas las formas de violencia de género en el ámbito laboral, principalmente el acoso sexual y otras formas de acoso en el espacio laboral.</p>

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

Convención	ODM	Consenso de Brasilia	AUTONOMÍA ECONÓMICA	Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023
<p>Artículo 11 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:</p> <p>1. e. El derecho a la seguridad social, en particular en casos de... incapacidad para trabajar...</p>		<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres:</p> <p>e) Aumentar la inversión pública en la seguridad social, de manera que aborde en forma integral las demandas específicas de cuidado y protección social... (de) las mujeres...; m) Promover la reformulación de los sistemas previsionales, a fin de incluir en su cobertura a las trabajadoras insertas en el mercado informal, las productoras familiares campesinas, las trabajadoras autónomas y las trabajadoras domésticas... y las mujeres que se dediquen a actividades relacionadas con el cuidado.</p>		<p>Eje de equidad laboral:</p> <p>3. Garantizar la aplicación del derecho de las mujeres a la seguridad social.</p>
<p>Artículo 14</p> <p>2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales... y en particular le asegurarán el derecho a:</p> <p>c. Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social.</p>				
<p>Recomendaciones del Comité (18 de marzo de 2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar un estudio para determinar el efecto de los acuerdos de libre comercio en las condiciones socioeconómicas de las mujeres y estudiar la posibilidad de adoptar medidas compensatorias teniendo en cuenta los derechos humanos de la mujer. 		<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres:</p> <p>d) Promover y asegurar la transversalización del enfoque de género, raza y etnia, en todas las políticas, especialmente en la política económica...;</p> <p>g) Adoptar el enfoque y medidas de igualdad de género, raza y etnia, en relación con la política económica, fiscal y tributaria, la reforma agraria, el acceso a la propiedad de la tierra... y otros recursos productivos...; c) Propiciar que las políticas fiscales combinen criterios de eficacia con criterios de equidad... que aseguren la</p>		<p>Eje de desarrollo económico y productivo con equidad: Potenciar la autonomía económica y la capacidad productiva y empresarial de las mujeres, garantizando su acceso a recursos, bienes y servicios.</p> <p>1. Integración del principio de equidad para mujeres y hombres en fundamentos filosóficos, principios, valores y prácticas económicas.</p> <p>2. Adopción de políticas y programas que disminuyan el impacto de las políticas macroeconómicas en la vida de las mujeres.</p>

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

Convención	ODM	Consenso de Brasilia	AUTONOMÍA ECONÓMICA
Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023		<p>ejecución de políticas que garanticen el desarrollo de las mujeres; h) Realizar estudios sobre los efectos de la crisis económica, financiera, alimentaria, energética y ambiental en las mujeres...</p> <p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral:</p> <p>m) Promover la valorización y el reconocimiento de la contribución económica de las mujeres en el medio rural; a) Adoptar todas las medidas de política social y económica necesarias para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado prestado por las mujeres en la esfera doméstica y del cuidado;</p> <p>d)... establecimiento, en las cuentas nacionales, de una cuenta satélite sobre el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidado...; e) Impulsar cambios en el marco jurídico y programático para el reconocimiento del valor productivo del trabajo no remunerado en las cuentas nacionales...</p>	<p>3. Creación de condiciones para la participación autónoma de las mujeres en la economía.</p> <p>4. Adopción de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo económico para las mujeres que promuevan su cooperación y la articulación con su cultura.</p> <p>6. Velar por la creación, el fomento, el desarrollo y la sostenibilidad de iniciativas económicas y productivas para mujeres.</p> <p>7. Realizar investigaciones sobre impacto de las políticas macroeconómicas en la vida de las mujeres.</p> <p>5. Reconocimiento y cuantificación de aportes del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres a la economía.</p>

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

Convención	ODM	Consenso de Brasilia	AUTONOMÍA ECONÓMICA	Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023
<p>Artículo 13 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. El derecho a prestaciones familiares; b. El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero. 	<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral; I) Garantizar el acceso de las mujeres a activos productivos, incluidos la tierra y los recursos naturales, y el acceso al crédito productivo...; n) Promover... la autonomía económica y financiera de las mujeres por medio de asistencia técnica, del fomento a la capacidad empresarial, el asociativismo...; mediante la integración de las redes de mujeres a procesos económicos, productivos y de mercados locales y regionales; q) Adoptar medidas para poner fin a todas las formas de violencia económica contra las mujeres, particularmente aquellas que atentan contra su dignidad humana o que las excluyen del derecho a recibir recursos financieros...</p>	<p>Eje de recursos naturales, tierra y vivienda: Garantizar a las mujeres el acceso a la propiedad de la tierra, vivienda digna e información apropiada, y al uso adecuado de los recursos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Acceso de mujeres a propiedad, tenencia y uso de recursos naturales, usufructo de tierras y desarrollo rural. 3. Pleno acceso de las mujeres a propiedad, copropiedad, tenencia, uso y usufructo de la tierra. 4. Pleno acceso de las mujeres a propiedad y copropiedad de vivienda, particularmente de mujeres de bajos ingresos y jefas de hogar. 	<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres: k) Implementar medidas que tiendan a eliminar las limitaciones específicas que afrontan las mujeres en el acceso a los servicios financieros formales...;</p> <p>l) Garantizar el derecho y acceso de las mujeres a la propiedad de las tierras y las viviendas concedidas mediante los programas habitacionales de los gobiernos, respetando el derecho de las mujeres indígenas a su territorio...</p>	
<p>Artículo 15 2. Los Estado Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes...</p>				

(continúa)

Anexo 4 (continuación)

Convención	ODM	Consenso de Brasilia	Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023
Artículo 16			
<p>1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: h. Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes...</p>			

(continúa)

AUTONOMÍA ECONÓMICA	Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023		
Convención	ODM	Consenso de Brasilia	Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres: j) Desarrollar políticas que favorezcan el arraigo de las mujeres campesinas y el empleo rural en las áreas afectadas por procesos de reconversión productiva...
<p>Artículo 14</p> <p>2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar... su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: e. Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena; g. Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento.</p>	<p>Artículo 11</p> <p>2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para: c. Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños; d. Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.</p>		<p>Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral: b) Fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado...;</p> <p>c) Adoptar políticas que permitan establecer o ampliar las licencias parentales, así como otros permisos de cuidado de los hijos e hijas, a fin de contribuir a la distribución de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres...; j) Promover la ratificación e implementación del Convenio 156 OIT de la Organización Internacional sobre los trabajadores con responsabilidades familiares; o) Impulsar y profundizar, en el sector público y privado, en la adopción de sistemas de gestión de igualdad de género que promuevan la no discriminación de las mujeres en el empleo, la conciliación de la vida profesional, privada y familiar, y la prevención y erradicación de todas las formas de violencia de género en el ámbito laboral, principalmente el acoso sexual y otras formas de acoso en el espacio laboral.</p>

Anexo 4 (conclusión)

INFORMACIÓN PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS		
Convención	ODM	Consenso de Brasilia
<p>Recomendaciones del Comité (18 de mayo de 2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la reunión de datos desglosados por sexo y su utilización como indicadores para: <ul style="list-style-type: none"> a) el seguimiento más eficaz del progreso en la aplicación de la Convención; b) formular programas y políticas eficaces; c) evaluar los efectos de las medidas adoptadas y la evolución de la situación de la mujer a lo largo del tiempo. • Presentar en el próximo informe periódico, información detallada sobre las causas, el alcance y la magnitud de los casos de desaparición, violación y asesinato de mujeres y el efecto de las medidas adoptadas para prevenir esos casos, investigar los incidentes, procesar y castigar a los culpables y ofrecer recursos a las víctimas y sus familiares. 	<p>Acuerdo 2: Fortalecer la ciudadanía de las mujeres: f) Fortalecer la producción de información estadística desagregada para visibilizar los problemas de desigualdad de género en el ámbito de la autonomía física, económica y de la toma de decisiones.</p> <p>Acuerdo 4: Enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres: i) Crear sistemas nacionales de vigilancia de la violencia de género... con miras a influir en las políticas y programas nacionales y locales.</p>	<p>Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023</p> <p>Eje de mecanismos institucionales:</p> <p>7. Sistema nacional y sectorial de estadísticas desagregadas por sexo y pueblos.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [en línea] <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.html>; Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>; Consenso de Brasilia [en línea] http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf, e información oficial de las leyes y programas de los respectivos países.



Publicaciones de la CEPAL *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Vélas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes son de US\$ 30 para la versión en español y US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años son de US\$ 50 para la versión en español y US\$ 60 para la versión en inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 for both versions. The cost of a two-year subscription is US\$ 50 for the Spanish version and US\$ 60 for the English version.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*, 184 p.
***Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2011*, 164 p.**
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*, 344 p.
***Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2010-2011*, 318 p.**

- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2010-2011*, 140 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2010-2011, 168 p.
- *Panorama social de América Latina, 2011*, 252 p.
Social Panorama of Latin America, 2011, 242 p.
- *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2010*, 216 p.
Foreign Direct Investment of Latin America and the Caribbean, 2010, 204 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2011*, 220 p.

Libros de la CEPAL

- 114 *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 258 p.
- 114 ***China and Latin America and the Caribbean Building a strategic economic and trade relationship*, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 244 p.**
- 113 *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*, Octavio Sotomayor, Adrián Rodríguez y Mónica Rodrigues, 2012, 352 p.
- 112 *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Ricardo Infante (editor), 2011, 384 p.
- 111 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, 2011, 284 p.
- 110 *Envejecimiento en América Latina. Sistema de pensiones y protección social integral*, Antonio Prado y Ana Sojo (eds.), 2010, 304 p.
- 109 ***Modeling Public Policies in Latin America and the Caribbean*, Carlos de Miguel, José Durán Lima, Paolo Giordiano, Julio Guzmán, Andrés Schuschny and Masazaku Watanuki (eds.), 2011, 322 p.**
- 108 *Alianzas público-privadas. Para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Robert Devlin y Graciela Mognillansky, 2010, 196 p.
- 107 *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Carlos Ferraro y Giovanni Stumpo, 2010, 392 p.
- 106 *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Osvaldo Rosales V. y Sebastián Sáez C. (compiladores), 2011, 322 p.
- 105 ***Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, Jürgen Weller (ed.), 2009, 236 p.**
- 104 *La República Dominicana en 2030: hacia una sociedad cohesionada*, Víctor Godínez y Jorge Máttar (coords.), 2009, 582 p.
- 103 ***L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire*, 2009, 138 p.**
- 102 *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005*, Jorge Rodríguez y Gustavo Busso, 2009, 272 p.
- 101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Adolfo Rodríguez Herrera y Hernán Alvarado Ugarte, 2009, 236 p.

Copublicaciones recientes / *Recent co-publications*

Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2011.

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2010.

Innovation and Economic Development. The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America, Mario Cimoli, André Hofman and Nanno Mulder, ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010.

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), Siglo Veintiuno, México, 2010.

Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008, Ricardo Bielschowsky (comp.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas españolas en América Latina, Patricio Rozas Balbontín, CEPAL/Lom, Chile, 2009.

Gobernanza corporativa y desarrollo de mercados de capitales en América Latina, Georgina Núñez, Andrés Oneto y Germano M. de Paula (coords.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

Coediciones recientes / *Recent co-editions*

La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra. Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe, CEPAL/Naciones Unidas, 2012.

Sustainable development 20 years on from the Earth Summit. Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean, ECLAC/United Nations, 2012.

Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo, CEPAL/OCDE, 2011.

Latin America Outlook 2012. Transforming the State for Development, ECLAC/OECD, 2011.

Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012. Transformation de l'État et Développement, CEPAL/OCDE, 2012.

Breeding Latin American Tigers. Operational principles for rehabilitating industrial policies, Robert Devlin and Graciela Mognillansky, ECLAC/World Bank, 2011.

Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo, CEPAL/SEGIB, 2011.

Espaços ibero-americanos: A uma nova arquitetura do Estado para o desenvolvimento, CEPAL/SEGIB, 2011.

Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe, CEPAL/FAO/IICA, 2011.

The Outlook for Agriculture and Rural Development in the Americas: A Perspective on Latin America and the Caribbean, ECLAC/FAO/IICA, 2011.

Pobreza infantil en América Latina y el Caribe, CEPAL/UNICEF, Chile, 2010.

Espacios iberoamericanos: vínculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico, CEPAL/SEGIB, 2010

Espaços ibero-Americanos: vínculos entre universidades e empresas para o desenvolvimento tecnológico, CEPAL/SEGIB, 2010.

Clases medias y desarrollo en América Latina, Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds.), CEPAL/SEGIB/CIDOB, Chile, 2010.

Cuadernos de la CEPAL

- 99 *Si no se cuenta, no cuenta*, Diane Almérás y Coral Calderón Magaña (coordinadoras), 2012, 394 p.
- 98 **Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience**, Rodrigo Cárcamo-Díaz, 2012, 164 p.
- 97 *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*, Patricio Rozas Balbontín, José Luis Bonifaz y Gustavo Guerra-García, 2012, 414 p.
- 96 *Una mirada a la crisis desde los márgenes*, Sonia Montaña (coordinadora), 2011, 102 p.
- 95 *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Simone Cecchini y Aldo Madariaga, 2011, 226 p.
- 95 **Conditional cash transfer programmes. The recent experience in Latin America and the Caribbean**, Simone Cecchini and Aldo Madariaga, 2011, 220 p.
- 94 *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montaña Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), 2010, 236 p.
- 93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 39 *América Latina y el Caribe: indicadores macroeconómicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2010.
- 38 *Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe*, 2009. Solo disponible en CD, 2010.
- 37 *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*. Solo disponible en CD, 2009.

Observatorio demográfico / Demographic Observatory

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 25. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US\$ 25. Per issue: US\$ 15.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20. Per issue: US\$ 12.

Series de la CEPAL

*Comercio internacional / Desarrollo productivo / Desarrollo territorial / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة . قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@eclac.org

CONSTRUYENDO AUTONOMÍA

Compromisos e indicadores de género

La presente publicación contiene el estudio sobre los planes nacionales de igualdad de género a la luz de los compromisos y acuerdos regionales e internacionales en cuatro países de América Latina: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guatemala y el Uruguay. Para el análisis se utilizan los indicadores presentados en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, a partir de cada una de las autonomías: física, en la toma de decisiones y económica.

Uno de los elementos que cobra relevancia a la hora de diseñar planes de igualdad en los países y que, en muchos casos, inspira estos planes son los acuerdos y compromisos regionales e internacionales que los propios países asumen en instancias intergubernamentales.

Los estudios demuestran la importancia de la articulación virtuosa entre el movimiento de mujeres y los mecanismos gubernamentales en contextos políticos determinados. Los indicadores utilizados ofrecen la evidencia empírica necesaria para desarrollar argumentos y formular planes y políticas para avanzar por el camino hacia la igualdad.

100



Cuadernos

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)
www.cepal.org

Primera edición
Impreso en Naciones Unidas • Santiago de Chile • S.12.II.G.9 • Junio de 2012
ISSN 0252-2195 • ISBN 978-92-1-221084-1 • 2011-850
Copyright © Naciones Unidas 2012



9 789212 210841