

Informe regional sobre  
el examen y la evaluación  
de la **Declaración y la  
Plataforma de Acción de  
Beijing** y el documento final  
del **vigesimotercer período  
extraordinario de sesiones  
de la Asamblea General (2000)**  
en los países de América  
Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL



# **Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe**



**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Pamela Villalobos**  
Oficial a cargo de la División de Asuntos de Género

**Ricardo Pérez**  
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este informe fue preparado por Sonia Montaña Virreira, Directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los informes presentados por los países de América Latina y el Caribe respecto de la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en el contexto del vigésimo aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing 2015.

Se agradecen especialmente los aportes de Coral Calderón, María Ángeles Durán (quien realizó un estudio específico sobre el período analizado), Pablo Tapia e Iliana Vaca-Trigo. Se agradecen asimismo las contribuciones de Jimena Arias, Cristina Benavente, Néstor Bercovich, Macarena Bolados, Cristina Carrasco, Marina Casas, Inés Reca, Lucía Scuro, Alejandra Valdés y Pamela Villalobos, como también la lectura de Irma Arriagada y de Virginia Guzmán.

## Índice

Presentación.....	7
I. Un contexto en transformación .....	11
A. Veinte años de cambios .....	11
B. La década de 1990 .....	16
C. La democracia.....	18
D. El movimiento feminista y de mujeres.....	19
II. Principales logros en la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing en América Latina y el Caribe .....	23
A. Logros en la autonomía en la toma de decisiones.....	24
1. Marco jurídico e institucional.....	24
2. Las políticas y el presupuesto.....	26
B. Logros en la autonomía económica .....	32
1. Ingresos y tiempo: dos carencias básicas .....	32
2. Las políticas públicas: neutralidad, acción positiva y corto plazo .....	47
C. Logros en la autonomía física .....	51
1. El embarazo adolescente .....	53
2. La mortalidad materna .....	54
3. La violencia contra las mujeres.....	56
III. Nuevas prioridades y desafíos de la agenda para el desarrollo después de 2015.....	63
A. Desafíos estratégicos de la región.....	64
B. Desafíos en la autonomía en la toma de decisiones .....	68
C. Desafíos en la autonomía física.....	69
D. Desafíos en la autonomía económica.....	70
IV. Datos y estadísticas .....	73
Conclusiones.....	77
Bibliografía.....	81

## Cuadros

Cuadro II.1	América Latina (países seleccionados): tipificación penal del femicidio (o feminicidio) en los códigos penales .....	58
Cuadro II.2	América Latina y el Caribe: fuentes de información para el registro de la muerte de mujeres ocasionada por sus parejas o ex parejas íntimas .....	60
Cuadro IV.1	América Latina: tareas de recopilación de indicadores para el monitoreo de los progresos realizados en materia de igualdad de género .....	74
Cuadro IV.2	América Latina y el Caribe: países que han levantado encuestas o incluido en ellas módulos o preguntas regulares sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado .....	75

## Gráficos

Gráfico II.1	América Latina: nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer, década de 1990 y 2013 .....	25
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe: evolución de la pobreza, índice de feminidad de la pobreza y PIB .....	32
Gráfico II.3	América Latina (18 países): índice de feminidad de la pobreza, alrededor de 1994 y 2012 .....	34
Gráfico II.4	América Latina (17 países): población de 15 años de edad y más sin ingresos propios, según sexo .....	35
Gráfico II.5	América Latina (17 países): población sin ingresos propios por sexo y brecha entre sexos, 1994-2012 .....	35
Gráfico II.6	América Latina (promedio simple de 18 países): evolución de la tasa de participación económica de la población urbana por sexo, 1990-2012 .....	37
Gráfico II.7	América Latina (8 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado de la población económicamente activa de 15 años de edad y más, por sexo, último año disponible .....	38
Gráfico II.8	América Latina (18 países): población ocupada por categoría ocupacional y sexo, áreas urbanas, alrededor de 2012 .....	39
Gráfico II.9	América Latina (promedio ponderado): ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) por sexo, alrededor de 1994 (16 países) y 2012 (18 países) .....	40
Gráfico II.10	América Latina (promedio ponderado de 18 países): población ocupada por rama de actividad y sexo, alrededor de 2012 .....	42
Gráfico II.11	América Latina (promedio simple de 18 países): proporción del salario medio de las mujeres asalariadas de 20 a 49 años de edad, que trabajan 35 horas y más por semana, respecto del salario de los hombres de iguales características, según año de escolaridad, áreas urbanas, 1994 y 2012 .....	44
Gráfico II.12	América Latina (17 países): brechas entre hombres y mujeres en materia de ocupación y remuneraciones, alrededor de 2012 .....	44
Gráfico II.13	América Latina (18 países): promedio de años de estudio de la población económicamente activa de 15 años y más, por sexo .....	46
Gráfico II.14	América Latina (11 países): mujeres de 15 a 19 años que son madres, dato inicial y último dato disponible .....	53
Gráfico II.15	América Latina (21 países): razón de mortalidad materna, 1990 y 2013 .....	55
Gráfico II.16	América Latina: legislación sobre el aborto y la interrupción voluntaria del embarazo .....	57

Gráfico II.17	América Latina (7 países): femicidio u homicidio de mujeres por razones de género y muertes de mujeres ocasionadas por pareja o ex pareja íntima, último dato disponible .....	58
Gráfico II.18	América Latina (12 países), España y Portugal: muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, 2013.....	59
Gráfico II.19	El Caribe (8 países): muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, último período disponible .....	59
Recuadros		
Recuadro II.1	El empleo informal .....	41
Recuadro II.2	El aporte de las mujeres en el ámbito rural .....	43
Recuadro III.1	Colombia y Guyana: la cultura y la ley a favor de los derechos .....	66



## Presentación

Uno de los debates más intensos y desafiantes desatados en el curso de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer fue el referido al concepto de igualdad. El movimiento feminista y de mujeres, por medio de su movilización política, hizo posible que en la agenda internacional se conjugara el derecho a la igualdad con el derecho a la diferencia y obtuvo una victoria conceptual frente a quienes, desde distintas posiciones, rechazaban el principio de igualdad asimilándolo con la negación de la libertad, como una expresión de negación de la identidad femenina o simplemente como incompatible con las necesidades de las mujeres, a quienes entonces se reconocía como diferentes, pero no equivalentes en dignidad y derechos.

La Plataforma de Acción puso en manos de las mujeres una agenda que, impulsada por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, sirvió para impulsar transformaciones constitucionales, legislativas, políticas y culturales que han modificado viejas estructuras institucionales abiertamente discriminatorias.

Una conclusión inicial de la revisión de los informes señalados es la constatación de la creciente articulación e interconexión entre la agenda de la década de 1990, especialmente la de Beijing, los consensos regionales adoptados después de cada Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y el conjunto de los compromisos internacionales en las esferas de desarrollo y derechos humanos.

Particularmente importante es la relevancia y la complementariedad de los avances con relación a los compromisos asumidos en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994)<sup>1</sup>, los que se ven reflejados en el documento final aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), *El futuro que queremos*<sup>2</sup> y en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo<sup>3</sup>.

Los cambios jurídicos e institucionales a favor de la igualdad de género son el logro principal y más generalizado que ha tenido lugar en la región. A la vez, muchos e importantes avances en la lucha contra la violencia de género, la participación política, el liderazgo de mujeres en distintos ámbitos de la vida pública y el acortamiento de las brechas entre hombres y mujeres en el mercado laboral dan

<sup>1</sup> Véase [en línea] [https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd\\_spa.pdf](https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd_spa.pdf).

<sup>2</sup> Véase la resolución 66/288 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>3</sup> Véase el Consenso de Montevideo [en línea] [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso\\_montevideo\\_pyd.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf).

cuenta de los desafíos y asignaturas pendientes reconocidas por los gobiernos en los informes que a continuación se analizan. Estos avances significan también modificaciones culturales profundas, que marcan el sentido transformador de la igualdad de género.

A 20 años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, el balance arroja resultados heterogéneos, aunque en general insuficientes. Desde la perspectiva de los desafíos globales, se puede afirmar que el ritmo de los avances hacia la igualdad de género ha sido más lento que el de las transformaciones ambientales, económicas y sociales ocurridas, que han deteriorado el escenario mundial agregando a los desafíos de Beijing nuevos e importantes retos para construir sociedades más igualitarias y justas.

En este informe se señalan, además, los principales avances de los últimos 20 años a partir de la información aportada por los países de la región sobre la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, respondiendo a las recomendaciones del documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) para los exámenes regionales y mundiales que tendrán lugar en 2015, en ocasión de la conmemoración de Beijing+20<sup>4</sup>. Se ha tomado en cuenta, además, el informe subregional sobre el Caribe (CEPAL, 2014c), que incluye datos de los informes nacionales sobre evaluación de género (*Country Gender Assessment*) a cargo del Banco de Desarrollo del Caribe, los informes nacionales sobre evaluación de la pobreza (*Country Poverty Assessment*) y la información proporcionada por la Comunidad del Caribe (CARICOM).

En general, los informes nacionales revelan un gran esfuerzo informativo y analítico y contienen documentación de respaldo relevante que se resume en el anexo Resumen de los informes nacionales sobre Beijing+20, que se encuentra en línea<sup>5</sup>. En la redacción de este informe, se pone especial énfasis en mantener las formulaciones utilizadas en los informes de los países, que coinciden, además, con las empleadas en las instancias intergubernamentales como la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Como se recuerda en la nota de orientación que acompañó el cuestionario enviado a los gobiernos, en virtud de la resolución 2013/18, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas decidió que en su 59º período de sesiones, en 2015, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer examinaría y evaluaría la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, incluidas las dificultades actuales que afectan a la aplicación de la Plataforma de Acción y el logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, así como las oportunidades para fortalecer la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en la agenda para el desarrollo después de 2015 mediante la integración de la perspectiva de género<sup>6</sup>.

En estos 20 años de transformaciones, los países han avanzado a distintos ritmos en cada una de las 12 esferas de especial preocupación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. En América Latina y el Caribe, al proceso mundial se han sumado las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y sus distintos consensos, que han ido guiando también el avance de los países en materia de igualdad<sup>7</sup>.

En sus informes, los países presentan las actividades, los avances, los logros y las tareas que llevaron a cabo en las 12 esferas de especial preocupación. Al mismo tiempo, la región cuenta con el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), solicitado por los gobiernos durante la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que

<sup>4</sup> El informe regional estuvo a cargo de la CEPAL, mientras que el informe mundial fue responsabilidad de ONU-Mujeres.

<sup>5</sup> Véase [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>6</sup> El cuestionario enviado a los gobiernos y los informes preparados por los gobiernos de la región están disponibles en la página web de la División de Asuntos de Género de la CEPAL [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>7</sup> Véase la información sobre la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/1/28701/P28701.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xslt>.

mide, mediante múltiples indicadores, los avances de la igualdad en torno a la autonomía física, la autonomía en la toma de decisiones y la autonomía económica. Los indicadores se producen a partir de la información oficial entregada por los países, proveniente, en general, de los institutos de estadísticas y otros organismos públicos.

La autonomía se analiza desde tres esferas: la autonomía física, entendida como el control sobre el propio cuerpo; la autonomía económica, referida a la capacidad de generar ingresos y recursos propios, y la autonomía en la toma de decisiones, que comprende la plena participación en la toma de decisiones que afectan la vida de las mujeres y su colectividad<sup>8</sup>. En este informe se presentan los avances haciendo una tarea de análisis cruzado entre los informes presentados por los países y los datos e indicadores del OIG.

Los informes de los países están disponibles en el sitio web de la División de Asuntos de Género de la CEPAL y en el sitio de ONU-Mujeres<sup>9</sup>. Un total de 31 países, entre ellos 11 del Caribe, presentaron informes. El detalle de las numerosas leyes, políticas, programas y estrategias presentadas, que en sí mismas son un indicador de la importancia que la Plataforma de Acción ha tenido para las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, están disponibles en el anexo Resumen de los informes nacionales sobre Beijing+20 de este documento<sup>10</sup>.

El análisis que se presenta pone el acento en aquellos procesos significativos y en los resultados más importantes que dan cuenta de las transformaciones sociales, políticas, institucionales y culturales. Estas transformaciones son el producto de la Plataforma de Acción en cuanto agenda pública, a la vez que esta misma es el resultado de procesos de acumulación anteriores liderados por el movimiento feminista y social de mujeres. Igualmente, se destacan los desafíos derivados no solo de las insuficiencias de las políticas aplicadas, sino también de los acelerados cambios ocurridos en el planeta. En este informe se subraya la necesidad de vincular las 12 esferas de acción con el conjunto de las políticas públicas para avanzar en la autonomía de las mujeres, en particular, la autonomía económica, en la toma de decisiones y física.

El presente informe se divide en cuatro capítulos y las conclusiones. En el primer capítulo, se presenta un contexto en transformación, los 20 años de cambios experimentados en la región; se señalan los cambios económicos, políticos y ambientales, y se describe la década de la Conferencia de Beijing y el papel del movimiento feminista y de mujeres. En el segundo capítulo, se mencionan los logros en la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing durante estas dos décadas en función de la autonomía de las mujeres. Asimismo, se presentan los logros en la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres, en la autonomía física y en la autonomía económica. En el capítulo III, se detallan las nuevas prioridades y desafíos en la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing en América Latina y el Caribe. En el último capítulo, se presentan los datos y estadísticas elaborados por los países con relación al avance de la autonomía de las mujeres en la región. Por último, se presentan las conclusiones del informe.

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica  
para América Latina y el Caribe (CEPAL)

<sup>8</sup> Véase mayor información [en línea] <http://www.cepal.org/oig/>.

<sup>9</sup> Véase [en línea] <http://beijing20.unwomen.org/es>.

<sup>10</sup> Véase el anexo de este informe [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>. Véase un detalle de las leyes aprobadas, los planes de igualdad y los programas sectoriales en materia violencia, empleo y otros en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/oig/>.



# I. Un contexto en transformación

## A. Veinte años de cambios

Quienes siendo niñas vieron a sus madres participar en el proceso hacia la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer hoy son ciudadanas herederas de un conjunto de derechos imaginados y soñados por sus abuelas, y son también dueñas de las voces de una diversidad que interroga, interpela y pone nuevas luces sobre los desafíos. Ellas son testigos de los cambios producidos gracias a la acción colectiva y a los liderazgos de una generación de mujeres (y de hombres) que colocaron el tema de la igualdad en la agenda política internacional. Los cambios producidos durante los últimos 20 años se expresan en varias dimensiones. Sin lugar a dudas —lo señalan todos los países— hoy contamos con un nuevo marco jurídico de derechos, necesario para el adelanto de las mujeres. No son pocos —aunque todavía sean insuficientes— los cambios en materia de goce efectivo de los derechos por parte de las mujeres y las niñas. Las políticas públicas también han dado giros importantes especialmente con respecto a la violencia, la participación política y la transversalización de la perspectiva de género. Cambios profundos y viejas estructuras que resisten y persisten conforman el nuevo escenario de la economía, la estructura demográfica, la tecnología y el cambio climático en el que se disputan los derechos.

Los avances han tenido lugar en un contexto de profundas modificaciones económicas, sociales, demográficas y ambientales que es necesario tener en cuenta para entender su magnitud y la necesidad de transformaciones estructurales que generen las condiciones para el logro de una igualdad sustantiva.

La región llega a Beijing+20 en una situación muy distinta de la que imperaba en la década de 1990. En ese momento, estaba saliendo de una “década perdida” de bajo crecimiento, alta inflación y restricciones en la balanza de pagos relacionadas con el endeudamiento externo.

Es mucho más que una anécdota el recordar que China, que fue el país anfitrión de la Conferencia Mundial, tiene en la actualidad una economía que equivale a la mitad del PIB de los cuatro países denominados BRIC (Brasil, Federación de Rusia, India y China). El tamaño de la economía china, de más de 5 billones de dólares, ya supera el PIB combinado de todas las economías de América Latina y el Caribe (Rosales y Kuwayama, 2012).

Las brechas de productividad no se han modificado estructuralmente durante los últimos 20 años y constituyen un núcleo sólido desde el cual se expande la desigualdad, exacerbando brechas en capacidades y en oportunidades que afectan a las mujeres de una manera particular.

En las últimas dos décadas, la estructura de la población ha cambiado, ha aumentado la esperanza de vida y las tasas de fecundidad han experimentado un descenso, aunque persisten marcadas diferencias entre países.

En medio del proceso de implementación de la Plataforma de Acción, ha tenido lugar la transición demográfica y el inicio del envejecimiento a nivel regional, aunque aún con fuerte heterogeneidad territorial; el imparable proceso de urbanización y de concentración de nuevas formas de pobreza en las ciudades, la inseguridad ciudadana, el cambio climático y la conciencia de la vulnerabilidad ante los desastres naturales, la pérdida de ayudas externas en algunos países de la región debido a su inclusión en la categoría de rentas medias y, muy pronto, las principales consecuencias del cambio climático, como la falta de agua, incidirán en la salud y la seguridad alimentaria.

Los cambios demográficos tienen efectos sobre la composición de la población por edades, la incorporación de la población en edades centrales a actividades del mercado laboral que absorben gran cantidad de tiempo, y el tiempo dedicado al cuidado que la población de cada país o región específica necesita consumir o es capaz de producir. Este aspecto de enorme impacto sobre los derechos de las mujeres ha adquirido dimensiones globales y se expresa con claridad en América Latina y el Caribe (Durán, 2015).

El cambio climático aparece en la Plataforma de Acción cuando se subraya la importancia de la función de las mujeres en la creación de modalidades de consumo y producción sostenibles y ecológicamente racionales, y de métodos para la ordenación de los recursos naturales. Hoy, con la evidencia disponible, se puede establecer que es en los patrones de producción y consumo, así como en la noción de progreso y en el sistema económico creado, donde se encuentran las causas del calentamiento global<sup>11</sup>. De las 12 esferas de especial preocupación acordadas, esta es la que menos resultados registra en los informes.

El desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) mediante sistemas digitales está conduciendo a nuevas formas de organización social y producción, dando origen gradualmente a un metaparadigma conocido como “sociedad de la información” (Katz y Hilbert, 2003) fenómeno que no formaba parte de la agenda global de Beijing.

Respecto de la tecnología, en la Plataforma se plantea, por un lado, el acceso de las mujeres a todo tipo de tecnología, lo que facilitaría su acceso al empleo y a una mayor capacitación y, por otro lado, la promoción de tecnologías que faciliten la realización de las actividades mayoritariamente desempeñadas por mujeres, sobre todo en el ámbito doméstico (punto 179.e). A la luz de los cambios de las últimas décadas, esta preocupación ha sido objeto de nuevos enfoques (Scuro y Bercovich, 2014) y mayor evidencia, y forma parte de los desafíos emergentes señalados en el Consenso de Santo Domingo.

No obstante los avances, persisten características estructurales como la heterogeneidad productiva y múltiples desigualdades, resultados de modelos de desarrollo que han privilegiado la explotación de recursos naturales y el consumo. Tras la evidencia presentada por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en su quinto informe de evaluación, queda demostrado que los patrones de producción y consumo, la noción de progreso, las leyes y el sistema económico, todos ellos resultados de la acción de las personas, están en el fondo de la amenaza del calentamiento global<sup>12</sup>.

Es cada vez más evidente que la degradación ambiental (tanto local como mundial) afecta con mayor severidad a los grupos en situación de desventaja, más vulnerables a enfermedades relacionadas con este fenómeno (producidas por la contaminación atmosférica y de las aguas, los cambios en los patrones de las enfermedades transmitidas por vectores y otras causas), a los desastres relacionados con eventos climáticos extremos y a la pérdida de medios de sustento debida a la degradación de ecosistemas y de recursos naturales, entre otros factores. Los desafíos que enfrenta la región para desarrollarse con igualdad y avanzar efectivamente hacia la erradicación de la pobreza se verán exacerbados por el

<sup>11</sup> Véase [en línea] <http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>.

<sup>12</sup> Véase [en línea] <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.

cambio climático, que impone nuevos problemas o agrava los ya existentes, exigiendo más esfuerzo en términos de políticas y presupuestos públicos, y de la sociedad civil y del sector privado. A la vez, el cambio climático vuelve más urgente la eliminación de los factores de vulnerabilidad, como la pobreza y la falta de acceso a los servicios básicos.

La crisis de 2008, considerada la peor crisis financiera que se haya producido desde la gran depresión de los años treinta (Ocampo, 2009), si bien ha tenido impactos negativos en los avances logrados en la igualdad entre mujeres y hombres, ha favorecido el debate sobre el quiebre del modelo de desarrollo que prevalece en la economía mundial. La crítica al marco analítico de las visiones de la economía ortodoxa, que se centra en el mercado como el mejor asignador de recursos y prescinde del papel del Estado como regulador y garante de derechos, se ha reanimado bajo el argumento de la imposibilidad de construir sociedades igualitarias si el Estado no asume un papel renovado como actor central del desarrollo. La crisis estimuló también el debate sobre los vínculos entre el trabajo remunerado, el no remunerado y las políticas económicas (Montaño, 2011).

En la Plataforma de Acción de Beijing, la economía se entiende como un proceso social en el que lo económico juega simultáneamente el papel de causa y el de consecuencia: “El grado de acceso de la mujer y el hombre a las estructuras económicas de sus sociedades y sus respectivas oportunidades de ejercer poder en ellas son considerablemente diferentes. En la mayor parte del mundo es escasa o nula la presencia de mujeres en los niveles de adopción de decisiones económicas, incluida la formulación de políticas financieras, monetarias, comerciales y de otra índole, así como los sistemas fiscales y los regímenes salariales. Dado que a menudo esas políticas determinan la forma en que las mujeres y los hombres deciden, entre otras cosas, cómo dividirán su tiempo entre el trabajo remunerado y el no remunerado en el marco de esas políticas, la evolución real de esas estructuras y políticas económicas incide directamente en el acceso de la mujer y el hombre a los recursos económicos, en su poder económico y, por ende, en su situación recíproca en el plano individual y familiar, así como en la sociedad en su conjunto” (Durán, 2015).

En consonancia con el espíritu de Beijing, los estudios y análisis sobre el marco analítico de las políticas llevadas a cabo durante los últimos 20 años<sup>13</sup> pusieron de relieve que el análisis de la igualdad de género exige considerar una perspectiva ampliada de la macroeconomía. Ello significa desplazar más allá del mercado lo que habitualmente se consideran las fronteras de la economía. Los distintos enfoques económicos —sean más keynesianos o más neoliberales—, aunque con diferencias entre sí, mantienen sus análisis centrados exclusivamente en la producción, el consumo y la distribución mercantil, sin considerar el trabajo y las diversas actividades que caen fuera de los márgenes del mercado. Como resultado, dichos análisis no solo son parciales, sino que pueden ser erróneos. Si solo se tiene en cuenta y se analiza una parte de la realidad, pero bajo el supuesto de que es la totalidad, nada asegura que los resultados —estadísticos o de políticas por implementar— sean los adecuados (CEPAL, 2010a).

A pesar de contar con un mayor reconocimiento, el trabajo no remunerado y de cuidado se encuentra actualmente invisibilizado en la economía de los países. El cuidado se entiende como una actividad destinada a cuidar la vida de las personas del hogar a lo largo de todo el ciclo vital, que requiere de una enorme cantidad de tiempo y energías. Esta actividad comprende los cuidados indirectos —producción de bienes y servicios—, pero también los cuidados directos personales. Ya sea por razones de edad (en los extremos del ciclo vital) o de salud, por alguna discapacidad o por requerimientos emocionales y afectivos, todas las personas requieren cuidados, incluso las personas sanas.

El espacio del cuidado y el espacio de la producción y el intercambio mercantil no son independientes, sino que mantienen fuertes vínculos. El trabajo de mercado permite percibir el dinero (básicamente, salario) necesario para adquirir bienes y servicios en el mercado, y el trabajo de cuidados —junto con el dinero obtenido en el mercado— asegura no solo la existencia de las personas, sino también sus procesos de socialización, de seguridad afectiva y de equilibrio emocional, cada una de

<sup>13</sup> Solo en la CEPAL, se han elaborado más de 40 publicaciones en el último tiempo.

ellas cualidades necesarias para relacionarse posteriormente con el mundo y también para integrarse en el mercado laboral. En términos netamente económicos, el trabajo de cuidados participa de manera importante en la reproducción de la fuerza de trabajo, sin la cual esta reproducción sería imposible. Basta con preguntarse cuánto deberían ganar todas las personas para que la población pueda subsistir y reproducirse solo con los ingresos, sin realizar ningún trabajo de cuidados. Por tanto, la economía mercantil depende de que se desarrolle la economía del cuidado, sin la cual, el mercado no podría existir (CEPAL, 2010a; Rodríguez y Giosa, 2010 y Durán, 2015).

Al sumar el tiempo de trabajo total —remunerado y no remunerado—, en los países que cuentan con información, se evidencia que las mujeres trabajan más tiempo que los hombres. Ellas cargan con una doble jornada: además de sus responsabilidades laborales (que se han incrementado en las últimas décadas), se hacen cargo del cuidado de otras personas (niños, ancianos, enfermos y discapacitados), del mantenimiento de la casa y de las actividades asociadas a la reproducción de las personas que viven en el hogar. El tiempo que dedican las mujeres al trabajo realizado en los hogares es, en promedio, el 40% del trabajo total, lo cual contradice la tesis de un trabajo marginal y sin importancia; por otra parte, las mujeres realizan entre el 70% y el 82% de todo el trabajo no remunerado que requieren los hogares, incluido el trabajo de cuidados. Finalmente, si se considera el trabajo total, es decir, la suma del tiempo dedicado a ambos trabajos, las mujeres trabajan diariamente al menos una hora más que los hombres en los países con datos disponibles, con excepción de Costa Rica, donde el tiempo de trabajo total de hombres y mujeres es muy similar.

Desde el enfoque macroeconómico ampliado, se observa que el camino hacia la igualdad requiere de un cambio estructural profundo y de una transformación de las relaciones de poder entre mujeres y hombres. No se trata de añadir el trabajo de cuidados al espacio del mercado como algo menor, sino de asumir la existencia de una estructura compleja que comprende ambos trabajos, siendo los dos absolutamente necesarios para el sostenimiento de la vida humana, actividad asumida principalmente por las mujeres. De allí que el cambio estructural implica cambiar la estructura global, modificando la forma de producir y consumir, redistribuyendo tiempos, trabajos y renta entre todos y todas, y otorgando especial relevancia al trabajo de cuidados, y no será posible mientras este trabajo permanezca sin reconocimiento ni valor social. De la misma manera, no será posible el reconocimiento recíproco entre mujeres y hombres mientras no sean igualmente reconocidas todas las actividades socialmente necesarias para la subsistencia y la calidad de vida.

La Plataforma de Acción no incluyó entre sus consideraciones que, con el crecimiento económico y el descenso de la natalidad, se produce una pérdida de productividad en el cuidado, en el sentido de que, en los hogares en que viven muchos niños, una misma persona puede atender simultáneamente a varios, y los niños mayores suelen compartir con los padres las tareas de vigilancia, en tanto que en los hogares nucleares el cuidado de un hijo único no puede compartirse ni superponerse fácilmente a otras actividades simultáneas de cuidado. Respecto de las personas de edad avanzada, sucede lo mismo: con su permanencia en hogares de reducido tamaño o unipersonales, desaparece la mejora de productividad por prestación de diversos servicios simultáneamente (por ejemplo, limpieza, atención pasiva, preparación de alimentos, compras para varias personas) (Durán, 2015).

Pasando al ámbito de la implementación, durante el período de revisión, se desarrollaron nuevos modelos de gestión para la reducción de la pobreza, el fomento del empleo, la educación y la salud, y para cada una de las 12 esferas de especial preocupación de la Plataforma de Acción<sup>14</sup>. La elección de mujeres a la presidencia o a la máxima jefatura de Estado junto con el aumento significativo de la participación de mujeres en los parlamentos han producido cambios en las esferas de toma de decisiones, incluidas las Fuerzas Armadas de algunos países, que han abierto sus puertas a las mujeres en los últimos años. En general, eso ha contribuido a la formulación de políticas y a una mejor implementación.

En el período se crearon nuevas instituciones y una diversidad de mecanismos nacionales y territoriales. Se cuestionaron los supuestos de la economía ortodoxa, se desarrollaron las estadísticas

<sup>14</sup> Véase el anexo Resumen de los informes nacionales sobre Beijing+20 [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

de género visibilizando las dimensiones críticas de la desigualdad, particularmente por medio de las encuestas de uso del tiempo y las de violencia. Se revisaron los contenidos y el lenguaje en los medios de comunicación, ampliando las libertades de las mujeres, pero sobre todo, dándole a la noción de igualdad un sentido realmente universal. Las alianzas —no exentas de discrepancias y tensiones— entre activistas feministas, mujeres políticas, tecnócratas lograron que otros actores sociales se integraran en este proceso de cambio y asumieran junto al movimiento de mujeres los desafíos de un mundo cada día más complejo. El tránsito de los márgenes a la corriente principal ha contribuido a mejorar el tratamiento de las demandas de las mujeres y ha inspirado a otros movimientos sociales.

La consolidación democrática de las últimas dos décadas ha sido parte del contexto de los cambios. En el plano económico, a pesar de la reciente crisis económica mundial y sin desconocer su grave impacto, sobre todo para los países del Caribe, la región completó casi una década de crecimiento relativamente elevado, la inflación está controlada en casi todos los países y, en general, hay estabilidad macroeconómica, una significativa reducción de la pobreza y una moderada reducción de la desigualdad.

En gran parte de la región, aún existe la oportunidad de aprovechar el bono demográfico y hacer los cambios necesarios para establecer las bases del cambio hacia la igualdad y la sostenibilidad. El crecimiento demográfico y económico hará que en las próximas décadas se expanda velozmente la demanda de energía, agua, minerales y alimentos. Los cambios demográficos alterarán el poder económico de los países y el equilibrio mundial de fuerzas e influirán en la demanda de bienes y servicios y los movimientos migratorios. Las principales consecuencias del cambio climático estarían relacionadas con la falta de agua, que incidiría en la salud y la seguridad alimentaria.

A los desafíos de la macroeconomía, la protección social, la educación, el acceso a los servicios básicos, las políticas laborales, el desarrollo productivo y las políticas de desarrollo territorial, se suma de manera urgente y transversal el doble desafío de asegurar que el desarrollo se lleve a cabo de manera ambientalmente sostenible y de construir resiliencia, tanto física como económica, a los efectos de la degradación ambiental y, en particular, al cambio climático. Resulta fundamental evitar la pérdida del patrimonio y de capacidades de sustento, e impedir que las amenazas ambientales pongan en peligro los avances logrados.

Tres procesos y sus conexiones deberían tenerse en cuenta para analizar la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing. En primer lugar, los procesos internacionales auspiciados por las Naciones Unidas en la década de 1990; en segundo lugar, los cambios en los escenarios político-institucionales surgidos al final de las dictaduras, los procesos de paz y la vigencia de la democracia, y en tercer lugar, la acción permanente del movimiento de mujeres en la sociedad y dentro del Estado<sup>15</sup>.

En ese contexto, es llamativo el hecho de que tanto los países de renta media como los de menos desarrollo relativo experimenten desafíos semejantes que no derivan solamente de la disponibilidad de recursos económicos o técnicos, sino que también son producto de la fuerza de la cultura conservadora, de la inercia de las instituciones, del peso de las creencias religiosas en los procesos legislativos, de la acción de la justicia y de la educación que, a juicio de algunos países, se expresan en la negativa a aprobar leyes<sup>16</sup> y programas<sup>17</sup>. A juzgar por los resultados y sin desmerecer la importancia de los logros,

<sup>15</sup> La mayoría de los informes hace referencia a la importancia de las organizaciones de mujeres. Diez países y territorios indican que el informe de Beijing+20 fue elaborado en consulta con organizaciones de la sociedad civil: Antigua y Barbuda, Brasil, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Islas Caimán, México, Panamá y Suriname.

<sup>16</sup> El Paraguay indica dificultad para introducir la educación sexual en las escuelas; la República Dominicana reporta rechazo a leyes que despenalicen la interrupción del embarazo; Chile presenta como primer reto por cumplir la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo. Se señala que “este régimen legal prohibitivo importa la negación de numerosos derechos humanos de las mujeres y contraviene las recomendaciones que al respecto han realizado numerosos organismos internacionales de protección a los derechos humanos” (pág. 17).

<sup>17</sup> En el caso del informe presentado por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, se destaca la necesidad de crear un plan integral de prevención del embarazo adolescente y se recalca que “un obstáculo a estas políticas son las concepciones de la iglesia católica que limitan la posibilidad de ejercer los derechos sexuales y reproductivos, siendo Bolivia un Estado laico” (pág.13).

persiste la discriminación entendida como “cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la diferencia sexual que tenga como efecto u objetivo anular el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres”<sup>18</sup>.

## B. La década de 1990

Cabe recordar que la agenda de desarrollo de los años noventa surge de las demandas sociales y de la capacidad de los movimientos sociales, en particular de las feministas, de llevar al ámbito internacional las demandas de igualdad y no discriminación. En esa década, en América Latina y el Caribe las feministas ya habían organizado cuatro encuentros que contribuyeron significativamente a la agenda global<sup>19</sup>. En 1992, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro (Brasil), el feminismo se hizo visible tanto en la agenda aprobada como con su presencia organizada en torno a la “carpa de las mujeres” que proclamó que “la Tierra es mujer”, abriendo la puerta a un imaginario colectivo del que formaban parte también los pueblos indígenas y otros actores sociales que coincidían en la necesidad de repensar el sentido del desarrollo. Las declaraciones y programas de acción del movimiento de mujeres en la región ponen de manifiesto su voluntad de integrar en sus agendas la lucha contra toda forma de discriminación, a la vez que su activa participación política lo distingue de otros movimientos de mujeres del mundo.

Aunque para entonces ya se había aprobado uno de los acuerdos fundamentales, como es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, fue igualmente importante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), que puso fin a una mirada en clave masculina sobre esta temática<sup>20</sup>. El reconocimiento de que las mayores vulneraciones a los derechos de las mujeres se producen en el ámbito privado, que es obligación del Estado proteger sus derechos y que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos es, sin lugar a dudas, otro de los logros que se integraron en la Plataforma de Acción. Fue la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, llevada a cabo en El Cairo en 1994, la que consolidó el cambio de paradigma a nivel internacional<sup>21</sup>. El cambio desde el enfoque demográfico hacia el de los derechos humanos en temas de población significó un gran salto hacia el reconocimiento del derecho de las mujeres a controlar su reproducción y su sexualidad. La conferencia de El Cairo permitió que la comunidad internacional legitimara los derechos reproductivos de las mujeres, como parte de los derechos humanos y como dimensión del desarrollo.

La década de 1990 se caracterizó por el reconocimiento de demandas históricas del movimiento de mujeres que implicaban cambios económicos, sociales, ambientales y culturales con la consecuente modificación de las instituciones y el marco jurídico que regía la vida de los Estados. En este informe se constata —como ya se hizo hace cinco años (Beijing+15)— una transformación importante del marco jurídico nacional, el surgimiento de nuevas instituciones para las políticas públicas y cambios lentos y heterogéneos de los indicadores sociales y económicos.

La necesidad de “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres” (artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) aparece de manera reiterada después de 20 años de celebrada la conferencia mundial de Beijing como uno de los obstáculos más importantes para la igualdad real de las mujeres.

<sup>18</sup> Véase el art. 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<sup>19</sup> Véase mayor información [en línea] <http://www.rednacionaldemujeres.org/index.php/84-articulos-principales/163-manifiesto-politico-encuentro-feminista-de-america-latina-y-el-caribe>.

<sup>20</sup> Véase [en línea] <http://www.un.org/es/development/devagenda/humanrights.shtml>.

<sup>21</sup> Véase [en línea] [https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd\\_spa.pdf](https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd_spa.pdf).

Por lo anterior, adquiere especial relevancia que los avances y desafíos relacionados con la democratización de las relaciones familiares, los derechos sexuales y reproductivos y la eliminación de estereotipos culturales estén presentes en la mayoría de los informes. Más aún, cinco países reconocen como uno de los mayores logros la incorporación en sus legislaciones del matrimonio igualitario y la unión civil entre personas del mismo sexo.

Varios países señalan avances y desafíos relacionados con la modificación de las leyes de matrimonio y con los derechos sexuales y reproductivos. Al respecto, a los derechos reproductivos se agrega la legislación en favor de estos derechos, expresada en parte en el creciente acceso a servicios de salud, en la mayor disponibilidad de métodos anticonceptivos y en la legislación sobre la interrupción voluntaria del embarazo, aunque en cinco países de la región (Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) el aborto aún está penalizado en todas sus circunstancias. Si se considera que hace 20 años algunos países expresaron sus reservas respecto del concepto de familia y de los derechos de familia, los cambios señalados muestran un proceso de amplia transformación cultural acerca de conceptos que, como se señala en la Convención y la Plataforma de Acción de Beijing, están en el origen de la discriminación.

La integración de la perspectiva de género en las políticas públicas se refleja en la normativa sobre igualdad y en las importantes contribuciones al concepto mismo de igualdad que ha inspirado la Plataforma de Acción de Beijing y la Convención. El Estado fundado en una tajante separación de las esferas pública y privada y en un orden jerárquico de géneros ha sido permeable a los cambios.

En el ámbito regional, las conferencias regionales sobre la mujer de América Latina y el Caribe (realizadas desde 1977)<sup>22</sup> levantaron demandas que interpelan al sistema desigual de género, exigiendo la incorporación de las mujeres a la vida política, económica y social, realizando una crítica a los estereotipos y sesgos de género en la cultura y los medios de comunicación, y exigiendo el reconocimiento y el respeto a los derechos reproductivos, así como el acceso igualitario de las mujeres a los servicios de salud, la justicia, la educación, los recursos, el mercado laboral y el empleo decente. En las conferencias, los países afirman también su compromiso con las mujeres migrantes o refugiadas, la preservación de la paz, la eliminación de la violencia y la discriminación. Desde el punto de vista de la autonomía económica, se pronuncian a favor de la superación de la pobreza, que afecta mayoritariamente a las mujeres, del fin del trabajo no remunerado o mal remunerado de las mujeres, de la disminución de la brecha de ingresos según el sexo y de la discriminación salarial en todos los ámbitos de trabajo. Por otra parte, desde la perspectiva de la autonomía física, reconocen el derecho a la opción sexual, entre otros<sup>23</sup>.

Ya en el año 2000, el balance era mixto<sup>24</sup>. Por una parte, se constataban evidentes progresos en cuanto a la consagración de la igualdad en el ámbito constitucional, la eliminación de formas directas de discriminación, la adecuación de los marcos jurídicos y el surgimiento de leyes innovadoras, como las referidas a cuotas electorales, a la violencia doméstica y, en menor medida, a la protección de los derechos reproductivos; también se mencionaban la mayor participación laboral, los logros educativos y la creación de mecanismos institucionales para impulsar la igualdad de género a nivel sectorial, nacional, provincial y municipal. Finalmente, se reconocía como un hecho positivo la adopción generalizada de planes nacionales cuyo objetivo era la igualdad. No obstante, se demostraba que “los avances registrados están limitados por los síntomas de retroceso y estancamiento que se observan en la región” (CEPAL, 2004).

<sup>22</sup> Véase mayor información [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/8/28478/P28478.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>23</sup> Véanse los consensos regionales de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/1/28701/P28701.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl> y el Programa de Acción Regional [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/4332/P4332.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>24</sup> Véanse el Informe de la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, 8 a 10 de febrero de 2000) [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/4/5144/lcg2087e.pdf>, y la documentación allí presentada.

La revisión de los últimos 20 años muestra cambios considerables. La agenda de igualdad de género y el enfoque de derechos han sido integrados en significativos documentos como *El futuro que queremos*, aprobado durante la Conferencia Río+20, el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014a) o el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013). Por otra parte, la presencia creciente de mujeres jóvenes, indígenas, afrodescendientes, lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, entre otras, en las delegaciones oficiales y en los foros de la sociedad civil es otro elemento positivo. La importancia de la sociedad civil se refleja también en los informes de los gobiernos que, en varios casos, informan la implementación de programas relativos a las mujeres rurales, indígenas, trabajadoras del hogar y jóvenes como avances o desafíos.

## C. La democracia

El fin de las dictaduras y los procesos de paz en la región, así como la estabilidad y continuidad de los procesos democráticos, crearon condiciones favorables para la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing. Los cambios políticos han sido en general momentos críticos que brindan tanto oportunidades como riesgos. En varios informes, se señala que la recuperación de la democracia, los procesos de paz, las asambleas constituyentes y las reformas al modelo económico fueron oportunidades para el avance de los derechos de las mujeres.

Como se desprende de algunos informes, el desarrollo económico y democrático, la estabilidad política, la generación de empleo y la promulgación de leyes son condiciones para la igualdad siempre y cuando dichos procesos integren la perspectiva de género. Si bien es cierto que, en contextos de conflictividad, pobreza y escasez de recursos, las mujeres son las más perjudicadas, los datos que se presentan en la segunda parte de este documento muestran que no es evidente que la prosperidad se distribuya equitativamente, a menos que los países adopten políticas claras orientadas a eliminar los sesgos de género.

La democracia ha favorecido la adopción de nuevos marcos normativos y el establecimiento de políticas públicas, especialmente en el ámbito de la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Tras este avance, está el marco internacional de compromiso con los derechos humanos y la Convención de Belém do Pará en el ámbito hemisférico.

La aprobación de leyes que tipifican la violencia de género y la violencia contra las mujeres ponen en tensión la dicotomía entre lo público y lo privado y generan reformas de orden legislativo, jurídico y cultural, cuya profundidad debería tener repercusiones a largo plazo. La creación de nuevos marcos normativos no ha derivado en una disminución de la violencia contra las mujeres, y la evidencia señala que, una vez adoptada la nueva legislación, el principal desafío se vincula con el acceso a la justicia, con la formulación de políticas públicas y con la creación de instituciones capaces de asegurar su efectiva aplicación. La violencia contra las mujeres se enmarca en un contexto de vulnerabilidad y de ausencia de políticas sociales que les impiden salir de esa situación. El recurso al derecho penal y la criminalización de conductas que constituyen formas de violencia contra las mujeres como estrategia prioritaria no reemplaza a las políticas sociales integrales necesarias para enfrentar este problema. La violencia no se puede analizar ni tratar sin vincularla a la desigualdad económica, social y cultural que caracteriza las relaciones de poder entre hombres y mujeres y que es el resultado de la desigual distribución del trabajo, especialmente del trabajo doméstico no remunerado (CEPAL, 2014b).

En el contexto de la democracia, durante estos 20 años, la elección de mujeres para la presidencia y la jefatura de Estado en seis países —cuatro en América Latina y dos en el Caribe— revela cambios positivos en el comportamiento electoral de la ciudadanía. Sin embargo, la presencia de mujeres en otros espacios de toma de decisiones ha sido heterogénea y solo se ha producido cuando las leyes de cuotas se han aplicado exitosamente y sin dejar espacio para su incumplimiento.

Como se señala en el informe regional interinstitucional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010 (CEPAL, 2010b), para lograr la igualdad de género no solo es preciso cumplir los derechos consagrados en múltiples tratados internacionales, sino también desarrollar políticas públicas. Un rasgo que se menciona en los informes y que ayuda a entender los resultados es la debilidad institucional para implementar las políticas.

La coexistencia de procesos de distintas lógicas y direcciones da cuenta de la complejidad de las transformaciones de las relaciones de género: por ejemplo, el predominio de la lógica del mercado, la inercia institucional, la difusión del enfoque de derechos, la focalización como estrategia de política social y el nuevo papel atribuido al Estado en el desarrollo de la sociedad. Estas transformaciones no son solo el producto de la voluntad y la acción de los actores (movimiento feminista o mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM) en el Estado), sino también de las oportunidades y restricciones que ofrecen las instituciones y las normas que las rigen en contextos determinados. Al mismo tiempo, son los sujetos y actores sociales quienes con sus acciones reproducen y dan sentido a las instituciones. Así ha sido posible que los programas asistenciales contribuyeran a la autonomía de las mujeres bajo determinadas circunstancias, pero también que las leyes contra la violencia derivaran en acuerdos y conciliaciones desventajosas para las mujeres. Esto ocurre porque las reglas no son solo rutinas, procedimientos, convenciones y roles en torno a los cuales se construye la actividad política, sino también creencias, paradigmas, códigos culturales, saberes movilizados por los actores que sostienen, elaboran o contradicen estas reglas (Muller y Surel, 1998; citado por Guzmán y Montaña, 2012).

## **D. El movimiento feminista y de mujeres**

Los cambios ocurridos no se pueden entender sin considerar el papel del movimiento feminista y de mujeres, cuya evolución es parte indisoluble de un balance de los logros alcanzados por la región en materia de igualdad. Los 30 encuentros feministas realizados en la región dan cuenta de que el movimiento de mujeres ha estado en el origen de la Plataforma de Acción, y luego desde dentro y fuera del Estado, inspirando, dando seguimiento y criticando, de manera transversal, los avances ocurridos en las políticas nacionales. El feminismo facilitó la existencia y la implementación de una agenda compartida entre la sociedad y el Estado, proceso que no estuvo libre de conflictos y tensiones con los partidos políticos y el Estado, así como dentro del propio movimiento. A pesar de las discrepancias, se establecieron alianzas que favorecieron la adopción de políticas públicas y la creación de mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres.

El feminismo ha planteado desafíos a la democracia y a los partidos políticos, para los cuales la democracia es un sistema que rige la vida pública, mientras que para el feminismo es necesario ampliar la democracia dentro de la familia, promoviendo políticas de derechos para todos sus miembros, incluida la política de libertad sexual. No fue en el terreno del “otro” donde las mujeres conquistaron libertades, sino en su propio territorio, comenzando por sus cuerpos, visualizados como un terreno de disputa entre el Estado y la familia, las leyes, los usos y costumbres, y los derechos individuales y colectivos. Fue ante el rechazo sistemático a los cambios en la esfera familiar (leyes contra la violencia, salud reproductiva, distribución del tiempo) que las militantes feministas buscaron alianzas transversales y amplias dentro de los partidos, a través de distintas redes (Montaña, 2007).

Con el retorno a la democracia y los procesos de paz en Centroamérica, reaparece el feminismo como proyecto político en distintos países de la región. En esa etapa, los logros fueron escasos, pero significativos. El Conselho Nacional de las Mulheres se crea en el Brasil con la constitución de 1988; en Chile, luego de la lucha contra la dictadura, se crea el Servicio Nacional de las Mujeres (SERNAM); mientras que en la Argentina se abren las puertas para aprobar las leyes de cupo femenino en las listas de candidatos; estos logros trascendieron las fronteras y se convirtieron en modelos para otros países (Montaña y Sanz, 2009).

A lo largo de todo el período que abarca esta evaluación, el movimiento feminista y de mujeres, así como los propios mecanismos para el adelanto de la mujer, han ido en cierto sentido a contracorriente de los modelos económico, político e institucional dominantes y han abierto espacios, colocado cimientos y levantado nuevas institucionalidades dentro de los Estados (Guzmán y Montaña, 2012 y CEPAL, 2011). Estos avances se han expresado en la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la eliminación de la legislación abiertamente discriminatoria contra las mujeres<sup>25</sup>, la constitucionalización de convenciones internacionales de derechos humanos, la adopción de leyes de igualdad, la aprobación de leyes de violencia, y un conjunto de normas y reglamentos inspirados tanto en la Plataforma de Acción como en las recomendaciones de la Convención.

La consolidación de la paz requiere de la participación de las mujeres. En 2015 se cumplirá el decimoquinto aniversario de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a la mujer y la paz y la seguridad. Esta resolución reconoció el efecto diferenciado por sexo de los conflictos armados y situaciones de posconflicto e inseguridad, y estableció la necesidad de incorporar a las mujeres en la prevención y resolución de conflictos y en los procesos de construcción de la paz. Si las mujeres viven violencia e inseguridad, no hay paz verdadera, la que a su vez constituye una premisa para el desarrollo. Con el fin de promover el compromiso con el tema de género, paz y seguridad a nivel nacional, el Secretario General de las Naciones Unidas ha invitado a los países a elaborar planes nacionales de acción para la implementación de la resolución 1325 (2000) de modo de contar con compromisos exigibles, con objetivos que establezcan acciones específicas, asignación de recursos y responsables en un plazo determinado. En la región de América Latina y el Caribe, dos países han elaborado estos planes: Chile (2009) y el Paraguay (2013), y El Salvador se encuentra en proceso de diseño. Además, la Argentina cuenta con un plan sectorial del Ministerio de Defensa. Estos planes constituyen un esfuerzo intersectorial que se enmarca en los procesos de transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, particularmente en el ámbito de defensa.

El movimiento feminista ha actuado desde organizaciones no gubernamentales, redes y espacios propios y ha contribuido a la creación de un nuevo tipo de institucionalidad pública y a la circulación de nuevas ideas y de un discurso democrático, cuyos efectos transformadores del orden institucional han sido resultado de alianzas con fuerzas políticas y sociales, pero, sobre todo, también de su capacidad de alterar las rutinas de la cultura patriarcal y de presionar para cambiar las relaciones de poder, de modo tal que la igualdad entre los sexos vaya transformándose en un objetivo de política pública (Guzmán y Montaña, 2012). A pesar de las críticas y discrepancias, se establecieron alianzas que favorecieron la adopción de políticas públicas y la creación de mecanismos institucionales. En algunos países, la alianza de los gobiernos con las organizaciones de mujeres ha mostrado una evolución muy importante, como en el caso del Brasil, donde la Secretaría de Políticas para las Mujeres institucionalizó los encuentros de mujeres como parte del proceso de formulación de las políticas públicas<sup>26</sup>.

La asociación de la igualdad de género con las políticas sociales ha permitido que la mayoría de los mecanismos para el adelanto de la mujer encuentren ventanas de oportunidad para operar sobre esas políticas. En la mayoría de los casos, eso fue posible gracias a una acción de promoción (*advocacy*) previa, que evidencia la importancia de la acción conjunta de las feministas dentro y fuera del Estado.

Lo universal, históricamente restringido a grupos de poder mayoritariamente masculinos y miembros de las elites gobernantes y coloniales, se ha alterado y ampliado con la presencia de las mujeres, que, procedentes de todas las culturas, han ganado espacios de interlocución y representación.

<sup>25</sup> Véase la compilación de observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, donde se insta a los Estados a cumplir con la legislación vigente (CEPAL/ACNUDH, 2005).

<sup>26</sup> Antigua y Barbuda, la Argentina, el Brasil, Cuba, El Salvador, Granada, Guyana, México, Suriname y el Uruguay reportan diversas modalidades de alianzas con distinto grado de institucionalización, que abarcan desde la participación de organizaciones de la sociedad civil en encuentros masivos de consulta (Brasil y Cuba), consejos consultivos o asesores (Brasil, Argentina, México, y Uruguay) hasta la realización de consultas en torno a temas específicos como leyes de violencia, participación política y otros que implican incidencia en otros poderes del Estado.

Las mujeres indígenas son el ejemplo más reciente de emancipación de los cacicazgos y uno de los principales retos en la actualidad. En los últimos años, han surgido corrientes antimachistas dentro de los movimientos indigenistas en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y Guatemala. Las mujeres indígenas, al igual que las afrodescendientes, han impulsado la articulación de la lucha por la igualdad con sus demandas en favor de los derechos colectivos.

Desde distintos ámbitos, las mujeres han construido agendas de igualdad en los pueblos indígenas y afrodescendientes y también entre mujeres de distintos orígenes e identidades. En varios países ha surgido un liderazgo feminista y afrodescendiente, como en el Brasil, donde se desarrolla un diálogo democrático sobre el reconocimiento y la solidaridad hacia las demandas específicas de las mujeres negras, cuya exclusión ha sido ampliamente documentada. Las mujeres indígenas también han levantado su demanda por representación (Naciones Unidas, 2004). Como resultado de este debate, el Brasil lidera la necesidad de articular las reivindicaciones de las mujeres afrodescendientes con las del resto de las mujeres en su lucha por la igualdad. El feminismo latinoamericano ha sido pionero en la denuncia de la discriminación racial y étnica para construir relaciones horizontales entre mujeres.

Los cambios sociopolíticos ocurridos en las últimas décadas, en las que los pueblos y las mujeres indígenas han logrado posicionarse como sujetos de derecho replanteando su relación con el Estado, se han traducido en la creación de nuevas instancias institucionales encargadas de promover y formular políticas y programas específicos para garantizarles el cumplimiento de sus derechos. En ambas agendas —es decir, la de los pueblos y la de las mujeres—, los avances han ocurrido con flujos y reflujos, logros, contradicciones y ambigüedades, dependiendo del contexto sociopolítico, los marcos constitucionales y el grado de compromiso de los países con los acuerdos internacionales. La institucionalización de los temas de género y de los pueblos indígenas es heterogénea, ya que la forma en que estos asuntos se incorporan y apropian responden a las especificidades nacionales y regionales (CEPAL, 2007; Guzmán y Montaña, 2012). Los pueblos indígenas irrumpen como nuevos actores sociales a partir de las luchas de reconocimiento de sus derechos, iniciadas con la conmemoración de los 500 años de la conquista de América, que provocó movilizaciones y debates en diversos países de la región.

La incorporación de los aspectos de género y de los pueblos indígenas en las políticas públicas ha posicionado nuevos temas y enfoques dentro del Estado. En el caso de los pueblos indígenas, se han incorporado en las agendas públicas dimensiones como los derechos colectivos y territoriales, la autodeterminación, la participación plena y el consenso pleno, libre e informado, la preservación de la naturaleza y la biodiversidad, así como el multiculturalismo, la pluriétnicidad y la interculturalidad. En tanto, los tópicos de la discriminación, el racismo y la intolerancia son transversales a ambos enfoques. Además, en el último tiempo, ambas agendas han incorporado nuevos conceptos de ciudadanía: en el caso del género el de la ciudadanía emergente, que vincula este enfoque con las políticas de desarrollo sustentable y el medio ambiente, y en el de los pueblos indígenas, la noción de ciudadanía diversa e inclusiva, que también incluye a las comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicos (CEPAL, 2013c).

Si bien en la institucionalización de los temas de género y étnicos en la región solo es posible identificar dos mecanismos (instancias específicas e implementación de instancias de coordinación intersectorial) en el campo de los derechos, las acciones se orientan a promover la ciudadanía y la participación de las mujeres indígenas en los espacios de decisión a nivel local y nacional para transformar las condiciones de opresión, exclusión y discriminación que las afectan. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región, aún persisten vacíos considerables en la disponibilidad de datos sobre las condiciones de vida de las mujeres indígenas, situación que debe revertirse a la luz de las nuevas obligaciones estatales. Las mujeres indígenas sufren del racismo estructural al mismo tiempo que del patriarcado y han establecido canales de comunicación con otros movimientos sociales, compartiendo luchas y ciertas demandas.

Por otra parte, el nuevo milenio dio lugar a un resurgimiento de la movilización de las asociaciones feministas en torno a la globalización, el cambio climático y la sociedad de la información. En esos ámbitos, parece reproducirse la lógica de subordinación y pérdida de la ciudadanía, acompañada

del reconocimiento, por lo que la legitimidad con subordinación o empoderamiento y autonomía parecería ser la disyuntiva del movimiento feminista, que solo gobierna cuando ingresa en la corriente principal de la democracia por medio de los partidos y las políticas públicas, o se mantiene en el ámbito de la interpelación y la revuelta cargando las tintas en favor de la autonomía organizativa.

En paralelo al movimiento feminista, el movimiento ecologista ha impulsado la toma de conciencia ambientalista. A lo largo de los últimos años, se han perfeccionado las leyes e instituciones dedicadas al tema ambiental y el desarrollo sostenible se ha instalado como concepto en el contexto de las políticas públicas, definido desde los tres pilares de las políticas: sociales, económicas y ambientales. En la actualidad, los derechos y deberes sobre el medio ambiente están consagrados en la mayoría de las constituciones políticas de los países de América Latina y el Caribe. Además, en todos los países de la región se han dictado leyes generales o marco sobre el tema, algunas de las cuales ya pasaron por procesos de reforma, a las que se ha sumado legislación complementaria que incorpora instrumentos y principios contenidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Asimismo, todos los países de la región tienen actualmente un ministerio, secretaría o equivalente dedicado al medio ambiente.

En cuanto a los logros del movimiento feminista latinoamericano, se pueden nombrar la representación política paritaria (muchas veces gracias a las cuotas); la inserción en las políticas públicas de la contabilización del trabajo doméstico no remunerado; la lucha contra la violencia hacia las mujeres, que logró derribar en varios países la frontera de lo público y lo privado, poniendo fin a la impunidad; en el ámbito de las políticas públicas, la transversalización de la perspectiva de género; el enriquecimiento del concepto de derechos humanos; la adopción de una noción de discriminación, ciudadanía y democracia, que supera los sesgos de género; el derecho a la representación y la voz pública frente a las voces confesionales que pugnan por colocar a la mujer como actor reconocido pero sin autonomía; en cuanto al reconocimiento de los derechos reproductivos y la despenalización del aborto, se dieron pasos significativos y se abrió un camino a la reflexión sobre la separación entre el Estado y la Iglesia.

A pesar de los logros, existen grandes desafíos que implican confrontaciones entre corrientes políticas y sociales sobre el orden deseado. El debilitamiento del multilateralismo implica que la agenda de derechos humanos esté amenazada por la agenda de seguridad, lo que cuestiona la legalidad internacional y erosiona el principio de presunción de inocencia como conquista de la civilización. La desigualdad tolerada y la seguridad convertida en el valor supremo de los Estados alimenta que las leyes y normas jurídicas adopten un enfoque punitivo, es decir: “castigar antes que comprobar”. Ha habido un retroceso en la región y un resurgimiento en América Latina de los discursos conservadores que plantean la oposición a la píldora del día siguiente, el rechazo al aborto y la exaltación de la familia única como espacio de protección cuestionando los derechos conquistados hace varias décadas, como el divorcio o el aborto terapéutico. La ideología de la familia como valor, como institución, como forma y contenidos únicos e intransformables, ha favorecido el resurgimiento de la alianza entre los sectores conservadores. Como consecuencia de ello, se desdibujan los débiles rasgos de laicidad y tolerancia a la libertad de culto, y resurge con éxito la oposición al aborto, la principal causa de muerte materna. Frente a la inseguridad ambiental y política, la agenda de la igualdad pierde poder y los gobiernos se focalizan en la disminución de la pobreza postergando la igualdad. El reto de este siglo consiste en fortalecer los avances conseguidos y también recuperar, reconstruir y priorizar la agenda feminista, articulándola con la defensa de los derechos humanos y la sostenibilidad del planeta.

## II. Principales logros en la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing en América Latina y el Caribe

En general, la situación de las mujeres en América Latina y el Caribe ha mejorado a un ritmo lento pero sostenido durante estos 20 años. Sin embargo, los avances han sido dispares y no siempre en las mismas áreas, por lo que el progreso presenta un cuadro muy heterogéneo. Se observan diferencias importantes entre países y dentro de estos, especialmente en desmedro de las habitantes de zonas rurales y las mujeres indígenas y afrodescendientes, las que experimentan múltiples discriminaciones que agravan las desigualdades estructurales que caracterizan a la región<sup>27</sup>. La mayoría de los cambios ocurridos mejoran las condiciones para el ejercicio de la autonomía por parte de las mujeres, a la vez que los desafíos consisten en consolidar los logros ante los riesgos reales de retrocesos, ya sea por causas económicas, políticas o culturales, anotadas con mucha claridad en los informes presentados por los gobiernos<sup>28</sup>.

La autonomía de las mujeres —tanto en la vida privada como en la esfera pública— es fundamental para garantizar el respeto, ejercicio y goce de sus derechos humanos y para lograr la igualdad. El empoderamiento y la autonomía de las mujeres son procesos individuales y políticos que es importante diferenciar. El empoderamiento se refiere al proceso de emancipación y alude a la subjetividad individual y colectiva de las mujeres que intentan actuar como sujetos sociales en la vida pública. La autonomía alude a la capacidad que tienen las personas para actuar de acuerdo con su propia elección y no con la de otros; es el resultado del empoderamiento y, a la vez, lo refuerza; la autonomía es relativa al contexto y al grado de desarrollo de una sociedad. El empoderamiento amplifica las voces de las mujeres y se expresa en la capacidad de incidencia política, mientras que la autonomía es el resultado de los cambios producidos en la sociedad tanto en la ampliación de sus espacios de libertad como en la reducción de las brechas de desigualdad. Por razones analíticas, se distinguen tres pilares: la autonomía económica (la capacidad para generar ingresos propios y controlar activos y recursos), la autonomía física (el control sobre su propio cuerpo) y la autonomía en la toma de decisiones (el fortalecimiento de la voz pública de las mujeres y la plena participación en las decisiones que afectan sus vidas y a su colectividad).

<sup>27</sup> Véase CEPAL (2010d) y los consensos de Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013), así como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013).

<sup>28</sup> Véase la sección de datos y estadísticas.

Los informes ofrecen evidencia sobre logros importantes en el marco jurídico e institucional: la transversalización de la perspectiva de género en las políticas y la participación política, dimensiones con peso distinto en cada país y, por tanto, con resultados diferenciados respecto de su autonomía política. La puesta en marcha de políticas y programas para enfrentar la violencia contra las mujeres es un ámbito de avances importantes, aunque las cifras de la violencia son materia de enorme preocupación. Los derechos sexuales y reproductivos son aún una asignatura pendiente que limita fuertemente la autonomía física de las mujeres. La reducción de la pobreza, el aumento en la participación laboral de las mujeres, la educación y la protección social muestran cifras positivas, aunque marcadas por sesgos de género muy notorios y por la aplicación de políticas económicas que no consideran sus efectos diferenciados en los resultados obtenidos, como se verá en las secciones respectivas. De manera general, se puede afirmar que, si se compara la situación de las mujeres con la de los hombres de la misma categoría socioeconómica, poblacional y cultural, ellas aparecen siempre en desventaja, aunque ciertamente son las mujeres pobres quienes concentran los efectos negativos de todas las discriminaciones. Un punto aparte es el desarrollo de estadísticas de género, imprescindibles para el análisis diferenciado entre hombres y mujeres (véase la sección de datos y estadísticas).

## A. Logros en la autonomía en la toma de decisiones

### 1. Marco jurídico e institucional

La casi desaparición de leyes abiertamente discriminatorias es uno de los logros más generalizados y abarca a todos los países independientemente de su nivel de ingresos. En algunos casos, el reconocimiento explícito de la igualdad entre hombres y mujeres es reciente<sup>29</sup>, mientras que en otros se destacan avances impensables hace 20 años, como la adopción del concepto de género en la normativa institucional, el reconocimiento de la diversidad de familias y las reformas al matrimonio<sup>30</sup> que, más allá de su importancia jurídica, demuestran que se han producido cambios culturales significativos. La ley argentina de identidad de género (núm. 26.743, promulgada en 2012), que reconoce el derecho de cada persona a la identidad autopercibida de género, y la ley de matrimonio igualitario<sup>31</sup>, por la cual se equiparan por completo los derechos de los matrimonios conformados por parejas heterosexuales y homosexuales<sup>32</sup> son ejemplos de ello. La ley de matrimonio igualitario del Uruguay<sup>33</sup>, que habilita el matrimonio entre dos personas del mismo sexo, y la ley 18.987 de interrupción voluntaria del embarazo, aprobada recientemente en ese país también constituyen otros ejemplos. En el Brasil, se reconoce también la familia *homoafetiva*, que implica el matrimonio de dos personas del mismo sexo<sup>34</sup>.

Prácticamente todos los informes indican que las nuevas normas y leyes han facilitado la adopción de políticas, pero también señalan que muchas veces estas son resistidas por la persistencia de estereotipos, la tolerancia social a la discriminación y la ausencia de leyes antidiscriminación que se puedan cumplir. En efecto, en varios países de la región, la escalada de discusión impulsada por grupos conservadores puede considerarse un retroceso, particularmente en el caso de leyes que favorecen el avance de los derechos de las mujeres en el ámbito electoral, educativo o de salud.

<sup>29</sup> La Constitución de 2010 de la República Dominicana incorpora por primera vez, luego de 166 años de vida republicana y de 37 versiones constitucionales, el principio de igualdad entre hombres y mujeres y condena todas las formas de discriminación.

<sup>30</sup> La Argentina, el Uruguay, Colombia y el Brasil tienen alguna forma de normativa de matrimonio igualitario.

<sup>31</sup> Ley 26.618 de 2010.

<sup>32</sup> Durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, algunos países de la región como la Argentina, Costa Rica, Guatemala, Honduras y la República Dominicana manifestaron reparos a los conceptos de género, familia y matrimonio. Véase el informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Naciones Unidas, 1995).

<sup>33</sup> Ley núm. 19075, 2013.

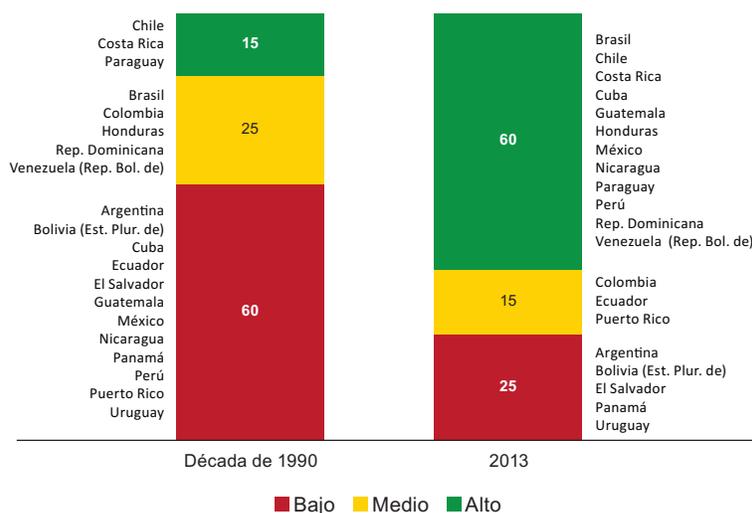
<sup>34</sup> Resolución núm. 175, del 14 de mayo de 2013 del Brasil.

Varios países destacan la importancia que tienen los cambios cuando forman parte de reformas constitucionales, asambleas constituyentes, reformas económicas y políticas o procesos de paz. Por el contrario, la falta de sincronía entre las políticas de género y la dirección general de los procesos políticos es un factor que afecta negativamente los esfuerzos innegables realizados por los países y explica en buena medida el rezago en el cumplimiento de metas, la reaparición permanente de amenazas a la continuidad y la dificultad para consolidar los cambios, ya sea en el ámbito de los mecanismos nacionales o en el nivel municipal, judicial o legislativo.

Los avances en la autonomía en la toma de decisiones se han producido gracias a reformas institucionales en el poder ejecutivo, el poder legislativo, el sistema electoral y la justicia. Estas reformas han permitido más representación y participación y, sobre todo, la puesta en marcha de agendas de género explícitas por medio de planes, políticas y presupuestos<sup>35</sup>. Estas políticas han sido posibles, en la mayoría de los casos, cuando la alianza entre el movimiento de mujeres, los partidos políticos y los gobiernos se han alineado para obtenerlas. En el ámbito institucional, casi todos los países señalan que la creación de ministerios, consejos y otras entidades son un logro importante, y algunos reportan avances en los procesos de transversalización de la perspectiva de género, en los planes de desarrollo, en los procesos de planificación, en la descentralización y en los presupuestos (CARICOM, 2014).

A pesar de algunos retrocesos, los mecanismos para el adelanto de la mujer han tendido a subir en la jerarquía del poder ejecutivo, así como a asumir crecientemente funciones rectoras, normativas y de formulación de políticas, lo que puede considerarse como un indicador del cumplimiento de uno de los compromisos asumidos en Beijing (véase el gráfico II.1) La creación de los MAM por ley en varios países muestra el reconocimiento público y político que favorece la continuidad —con alguna frecuencia susceptible de interrupción— ante cambios de gobierno y reestructuraciones de gabinete<sup>36</sup>.

**Gráfico II.1**  
**América Latina: nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer, década de 1990 y 2013**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

<sup>35</sup> Véase Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/oig/agrupadores\\_xml/aes854.xml&xsl=/oig/agrupadores\\_xml/agrupa\\_listado.xml&base=/oig/tpl/top-bottom.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/oig/agrupadores_xml/aes854.xml&xsl=/oig/agrupadores_xml/agrupa_listado.xml&base=/oig/tpl/top-bottom.xsl).

<sup>36</sup> Chile, por ejemplo, está discutiendo un proyecto de ley para convertir al Servicio Nacional de la Mujer en Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

El reconocimiento legislativo de los MAM aumenta las posibilidades de acceder a recursos y de contar con una partida presupuestaria propia, pero más importante aún es que provee el marco necesario para frenar las tendencias de asignarles el papel de operadores políticos, ejecutores de proyectos o sucedáneos de políticas de familia. Esa es una razón por la que, en los últimos años, la adopción de nuevos marcos legales contribuye a quebrar arraigadas costumbres como las que naturalizaban que los programas para mujeres formaran parte de las actividades de las primeras damas o de entidades asistenciales<sup>37</sup>. En el Caribe, los MAM se establecieron luego de la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer y, como lo señala la CARICOM, la mayoría de esos mecanismos no cuentan con un mandato claro, tienen pocos funcionarios, aún menos que hayan sido entrenados o que estén calificados para el tema, tienen poco acceso a otras instituciones del Estado y carecen de información desagregada por sexo que podría ser utilizada en la formulación de políticas públicas y programas.

Las políticas de género en América Latina y el Caribe se definen, en primer lugar, por la legitimidad de origen. La mayoría son fruto de la movilización de las organizaciones feministas y de mujeres, alianza que en varios países persiste y en otros se ha debilitado, pero que en todos los casos se considera deseable y necesaria. En segundo lugar, se trata de políticas disruptivas desde el punto de vista cultural y político, lo que obliga a menudo a llevar a cabo negociaciones y acciones de incidencia y pedagogía social para ampliar voluntades. Estas políticas ponen en evidencia algo que no por obvio deja de ser importante: la falta de recursos sumada a las resistencias culturales de los encargados de tomar de decisiones y los operadores de programas producen con frecuencia amenazas a la estabilidad institucional y, por lo tanto, debilitan el avance de los derechos de las mujeres. En 20 años, en más de 10 ocasiones se ha intentado disolver o limitar el alcance de los mecanismos intentando fusionarlos con políticas de familia, limitarlos a grupos vulnerables o considerarlos políticas asistenciales. En la mayoría de los casos, ha sido la movilización activa de las organizaciones de mujeres y de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe la que ha impedido la ocurrencia de retrocesos institucionales. Es en ese contexto que se debe entender la importancia que se le ha dado a la jerarquía institucional y al reconocimiento de la especificidad de las políticas de género.

## 2. Las políticas y el presupuesto

Con la constatación, a partir de la década de 1990, de que el seguimiento de políticas y programas de igualdad de oportunidades requería analizar el impacto diferencial de las políticas fiscales entre hombres y mujeres, así como observar el comportamiento de los presupuestos públicos en las distintas etapas del ciclo presupuestario, los países de América Latina han realizado avances en visibilizar las políticas de igualdad de género en el presupuesto público. No obstante, solo unos pocos países de la región muestran en la ley de presupuesto asignaciones significativas para las políticas destinadas a mejorar o garantizar los derechos de las mujeres.

En general, se puede afirmar con precisión que un total de 28 países de América Latina y el Caribe que han enviado su informe en respuesta al cuestionario sobre la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing reportan información sobre su respectivo gasto público en asuntos de género, a la luz de la pregunta correspondiente del cuestionario. Sin embargo, las respuestas son heterogéneas y no todas incluyen información completa.

<sup>37</sup> El compromiso de establecer entidades al más alto nivel ha sido materia de varios estudios (Fernós, 2010; CEPAL, 2011; Montaña y Sanz, 2009 y Guzmán y Montaña, 2012). El 35% de los mecanismos para el adelanto de la mujer son entidades dependientes de un ministerio y tienen la figura de un viceministerio, secretaria, instituto, consejería u otro; el 20% es una entidad adscrita a la presidencia o un mecanismo cuyo titular es directamente responsable ante la esta, con figuras como secretaria, institutos nacionales u otros. El 45% es un ministerio o una entidad con rango ministerial. Véase mayor información sobre el nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/orig/ws/getRegionallndicator.asp?page=11&language=spanish>.

Según lo reportado por los países de América Latina, los recursos del presupuesto público que se invierten en políticas de igualdad de género están principalmente destinados a la institucionalización de los mecanismos para la igualdad de género, a las políticas de violencia y a la implementación de políticas de género a niveles sectoriales, la que en este último caso tiene menos visibilidad. Esto concuerda con el análisis de las leyes de presupuesto de los países de América Latina realizado por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, según el cual, en países como el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú, es posible identificar las glosas destinadas al gasto en igualdad de género en el presupuesto del gobierno central, con precisión, el destinado a los MAM, las políticas de violencia y los programas implementados por los MAM. Es más, el despliegue de las leyes presupuestarias de estos países permite hacer un análisis de evolución del gasto en función de los años disponibles. México cuenta con el gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género, medida afirmativa que apunta a corregir las desigualdades de género. Los países han avanzado en la formulación de presupuestos diferenciados en el entendido de que no existen presupuestos públicos neutrales en materia de género. Ello implica incorporar la perspectiva de género en el gasto público y trabajar en la asignación presupuestaria adecuada, definir su especificidad y garantizar el seguimiento del presupuesto con miras a asegurar que los recursos se utilicen en beneficio de las mujeres, tengan un impacto en la desigualdad y ayuden a acortar las brechas de género (CEPAL, 2013f). Esta estrategia consiste en identificar y hacer visibles los recursos destinados a atender las demandas de las mujeres en diversos contextos, para transparentar y al mismo tiempo dimensionar los esfuerzos y recursos que los gobiernos comprometen en beneficio de ellas. En este sentido, también permite la auditoría de las acciones gubernamentales en pro de la superación de las desigualdades. Esta política pública representa, sin dudas, un avance en cuanto a la transparencia y el compromiso respecto del gasto público en género.

El Brasil presenta uno de los avances más importantes en la materia, ya que, a pesar de haber aumentado de manera sustancial la inversión en medidas para detener la violencia contra las mujeres, en el apartado 2016 del Plan Más Brasil, Más Desarrollo, Más Igualdad, Más Participación (PPA) da cuenta de la necesidad de incorporar la perspectiva de género en los códigos presupuestarios especificando de manera muy directa el gasto en violencia de género poniendo en práctica una metodología adecuada que permita, a partir del rotulado de todos los gastos destinados a las mujeres, cotejar los costos de los programas y los valores efectivamente invertidos. Este país ha realizado recientemente el esfuerzo de ubicar cada acción del Plan Nacional de Políticas para las Mujeres (del que solo una parte es implementada por el MAM) en un plan plurianual, lo que hizo posible monitorearlas dentro del Sistema Integrado de Monitoreo del Gobierno Federal (SIOP), mediante la organización de la Agenda Transversal de Políticas para la Mujer, que permite hasta identificar gastos sectoriales en violencia de género.

En general, los presupuestos para la gestión del MAM tienen carácter inercial y, cuando aumentan, se debe a que el presupuesto de implementación de la ley de violencia va en aumento. Este fenómeno se observa en el Brasil y también en Chile, donde se refleja que la violencia de género es un tema prioritario en el informe y en los presupuestos.

A su vez, Colombia reporta que en el documento núm. 161 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), elaborado bajo el liderazgo de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM), se pueden identificar claramente las acciones e inversiones que realiza el Estado a nivel nacional para la equidad de género, así como los montos destinados a los planes específicos contra la violencia y su evolución (CONPES, 2013). Finalmente, el caso del Perú, a partir del análisis de la ley de presupuestos, se constata un comportamiento similar al de Colombia, ya que sus leyes de presupuestos ofrecen información detallada disponible sobre la eficiencia del gasto y comparativos de ejecución presupuestaria por trimestre en programas de violencia familiar y sexual.

Según lo reportado por los países del Caribe en los informes nacionales para Beijing+20, se sustrae que los recursos del presupuesto público que se invierten en políticas de igualdad de género son menores y menos visibles que en el resto de América Latina, destacándose solo algunos países con incipientes iniciativas. Entre estos últimos, podemos listar la República Dominicana, Trinidad y Tabago, Jamaica y, en menor medida, San Vicente y las Granadinas y las Islas Caimán. Lo expuesto en los informes de

estos países nos brinda más claridad en cuanto al aumento presupuestario para la igualdad de género en cada país, así como su voluntad de desarrollar estrategias y metodologías para reportar el gasto público en género de manera más transparente, sistemática y eficiente, lo que supone, junto al apalancamiento de recursos, uno de los principales retos para los países de esta región. La República Dominicana expone en su informe el avance, en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo, del gasto en género (incluidos los fondos que reciben todos los organismos especializados de género creados en diferentes instituciones del Estado) en relación con el presupuesto nacional desde 2008 hasta 2014. A su vez, Trinidad y Tabago y Jamaica son los países que informan de manera fehaciente haber incrementado sus presupuestos para la igualdad de género y aseguran estar considerando iniciativas para la formulación de planes nacionales de presupuestos sensibles al género para los próximos años. En el caso específico de Trinidad y Tabago, se ha establecido un Plan de Acción para los próximos tres años para la institucionalización de los presupuestos sensibles al género (*genderresponsive budgeting* (GRB)). Jamaica, por su parte, tiene la intención de formular planes que establezcan un mecanismo para dar seguimiento al planeamiento nacional y a las asignaciones presupuestarias (National Policy for Gender Equality).

Además, San Vicente y las Granadinas asegura en su informe que se ha establecido un acuerdo interministerial (entre el MAM y el Ministerio de Finanzas, junto con otras instancias gubernamentales) para diseñar herramientas concretas de capacitación para la formulación de un presupuesto nacional sensible al género. Del mismo modo, las Islas Caimán anuncian que por primera vez disponen de un nuevo presupuesto separado de género para 2013-2014. Así, especifican el porcentaje en función de la partida presupuestaria total del gobierno para ese período. Sin embargo, apuntan la cifra como una estimación poco representativa, pues, como ocurre también en otros países, se localizan otras partidas presupuestarias desde otras instancias de planificación gubernamental y desde las ONG para promover la igualdad de género que no necesariamente están alineadas con la promoción de los objetivos del MAM en cuestión. Para el período 2014-2015, se proponen revisar más detenidamente el componente del gasto en género, que, si bien prevén será menor, aspiran a formalizar la manera de determinar más precisa y rigurosamente las cantidades del presupuesto nacional destinadas a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

En lo que respecta a las políticas de violencia en particular, las leyes de presupuestos de la mayoría de los países evidencian un vacío de información sobre el porcentaje nacional asignado por año a las acciones planificadas para prevención, atención, sanción o reparación. Si bien en algunos casos se informan los planes específicos, resulta muy difícil conocer el porcentaje del presupuesto nacional destinado a programas de violencia contra las mujeres ejecutado por las instituciones, ya que, en las leyes de presupuestos —neutrales en temas de género—, no se brinda en todos los casos información desglosada de las partidas por tipo de gasto.

En general, se destaca como un elemento positivo que en los últimos 20 años los presupuestos son cada vez más legibles y que, a pesar de las claras limitaciones de recursos para la igualdad de género en la región, existe la posibilidad y voluntad de algunos países de incorporar una metodología específica para informar de manera sistemática el gasto público en género, así como para mejor asegurar su eficacia, como se señala en los informes del Brasil, Costa Rica, el Paraguay, Puerto Rico y la República Dominicana.

Sin embargo, y a pesar de lo favorable que resulta que un número tan elevado de países hayan informado (en mayor o menor medida) su gasto público en género, es importante destacar el desafío de los Estados de mancomunar esfuerzos para desarrollar metodologías sencillas, compartidas y homogéneas. Estas metodologías deben permitir el seguimiento de las asignaciones presupuestarias para la igualdad entre hombres y mujeres por parte de todos, independientemente del nivel de informe y análisis presupuestario en que se encuentren los países, para ir dando pasos adelante en una misma dirección.

Uno de los logros de la institucionalidad creada en América Latina es que en la mayoría de los casos los planes de igualdad tienen sustento legal<sup>38</sup>, cosa que no ocurre en el Caribe y, como

<sup>38</sup> Véase el anexo Resumen de los informes nacionales sobre Beijing+20 [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

lo señala el estudio de referencia (CARICOM, 2014), si bien no ha impedido logros, es un desafío importante. La participación de la sociedad civil y particularmente del movimiento de mujeres es otra característica distintiva que se complementa con procesos participativos descentralizados que, en su conjunto, han puesto en marcha una modalidad innovadora de gestión de las políticas públicas que puede considerarse un aporte a las nuevas formas de gestión pública. Los ministerios, institutos, consejos y otras entidades creadas a lo largo de 20 años, incluidos los ámbitos locales y municipales, no se deben concebir solamente como entes normativos u operativos de políticas nacionales, sino que, en muchos casos, son además considerados espacios de representación de las demandas de las mujeres en contextos gubernamentales a veces reacios al cambio. En ese contexto, la participación social de las mujeres es muy importante como informan Antigua y Barbuda, la Argentina, el Brasil, Cuba, El Salvador, México, Granada, Guyana, Suriname y el Uruguay; estos países reportan diversas modalidades con distinto grado de institucionalización en las que participan organizaciones de la sociedad civil en encuentros masivos de consulta (como el Brasil y Cuba), consejos consultivos o asesores (Argentina, Brasil, México y Uruguay) y consultas en torno a temas específicos como leyes de violencia, participación política y otras que implican incidencia en otros poderes del Estado.

Aunque la mayoría de los planes existentes reconocen que la igualdad de género, como lo señala la Plataforma de Acción, no es solamente un tema de política social, sino que es transversal a todas las áreas del desarrollo, todavía se observa en la implementación una fuerte asociación entre igualdad de género, mujeres vulnerables y políticas sociales. En el caso del Caribe, 10 de 14 países consultados no tienen políticas de género (5 de los 10 están en proceso de formulación). En esta subregión, el mandato de los mecanismos no forma parte de un marco jurídico y está integrado en los planes de acción; sin embargo, esto no ha impedido que se realicen acciones en favor de las mujeres.

#### **a) Transversalización de la perspectiva de género**

Si bien la creación de instituciones con mandato normativo significa un avance, todavía muchos MAM asumen la ejecución de programas, en particular, de lucha contra la violencia, que absorben sus recursos y capacidades e impiden asumir con eficacia la coordinación en la formulación y el monitoreo de políticas. Más del 30% de los países consultados en el Caribe estaban destinando más de la mitad de su tiempo en operativizar los programas ministeriales en lugar de formular políticas, según el estudio de la CARICOM (2014). De acuerdo con el mismo estudio, los MAM en el Caribe tienen mandatos que oscilan entre asignar recursos a actividades para mujeres hasta la implementación de políticas, la transversalización de la perspectiva de género, la lucha contra la violencia y el apoyo a las mujeres en situación de pobreza.

La transversalización de la perspectiva de género tal como la definió el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas «es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de género» (Naciones Unidas 1997, págs. 27-34).

En la mayoría de los países, la intersectorialidad y la necesidad de transversalización de las políticas de género que la promueve suponen desafíos para la estructura y la gestión de las instituciones. El proceso durante estos 20 años no ha sido lineal y ha estado condicionado por restricciones externas ligadas a las políticas económicas, las reformas del Estado, los cambios producidos por la globalización, la hegemonía de enfoques asistenciales de las políticas de género y las debilidades propias de las políticas públicas (CEPAL, 2004). A pesar de eso, las formas de coordinación, la noción de transversalidad y la

comprensión de que el desarrollo requiere de políticas articuladas tiene en las políticas de género un laboratorio importante de experiencias, logros y desafíos que es observado y utilizado por activistas y ejecutores de políticas ambientales, de superación de la pobreza y de derechos indígenas, entre otros.

Este proceso, como ya se ha señalado, ha tenido avances jurídico-institucionales importantes, incluidas las reformas constitucionales en varios países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, la República Dominicana, y Venezuela (República Bolivariana de) (CEPAL, 2012). Otro ejemplo de ello es la inclusión de la igualdad de género en los planes nacionales de desarrollo. El Estado Plurinacional de Bolivia es uno de los países que ha integrado la igualdad establecida en la Constitución en el Plan Nacional para el Buen Vivir (Suma Qamaña)<sup>39</sup>, por medio de una estrategia con cinco campos de acción para transformar las condiciones materiales de subordinación y explotación de las mujeres, y desmontar el patriarcado, el colonialismo y el neoliberalismo; por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 incorpora la perspectiva de género como estrategia transversal.

El Brasil muestra avances importantes en la institucionalización para la implementación de las políticas públicas. Además del marco jurídico y constitucional aprobado desde finales de la década de 1980, ha desarrollado en los últimos diez años un andamiaje institucional y participativo por el cual las demandas sobre la temática de la mujer que se realizan en conferencias nacionales desembocan en el plan plurianual de desarrollo, con presupuesto asignado a cada una de las acciones previstas. También muestra avances en la integración de los principios de género en la lógica gubernamental, la institucionalidad y la transversalidad de las políticas públicas y los planes plurianuales<sup>40</sup>. En Colombia se menciona el plan de desarrollo con seis ejes interconectados que reflejan las principales áreas en que las mujeres se ven afectadas por diversas formas de discriminación y que requieren una intervención sostenida. Este país también cuenta con una comisión intersectorial y un sistema de monitoreo<sup>41</sup>. Chile cuenta con el Sistema de Programación Gubernamental del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), que revisa el cumplimiento del programa de gobierno y ha aportado a la transversalización de la perspectiva de género, ya que guía a cada intendencia y gobernación, a cada ministerio e incluso a cada servicio<sup>42</sup>.

En Cuba se ha transversalizado la perspectiva de género a partir de la creación del Plan de Acción Nacional de Seguimiento a la Conferencia de Beijing (PAN) en 1997, que recoge 90 medidas que deben cumplir los organismos de la administración central del Estado para asegurar el avance social de las mujeres cubanas, y es evaluado periódicamente por convocatoria del Consejo de Estado.

En el Uruguay, en el año 2013, se da comienzo a una experiencia piloto con cinco órganos del Estado —Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTSS) y Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)— con el propósito de promover la incorporación de la perspectiva de género en la definición de los objetivos estratégicos e indicadores de su planificación presupuestal. Esto

<sup>39</sup> Las dimensiones establecidas en las políticas son el cuerpo; el espacio; el tiempo; la memoria y los movimientos. Véase el informe presentado por el Estado Plurinacional de Bolivia [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>40</sup> Los organismos gubernamentales de políticas para la mujer (OPM) en los estados y municipios han dado buenos resultados. En 2004, 13 localidades contaban con OPM; en 2006, esa cifra aumentó a 125; en 2013 llegó a 603 y en 2014 a 670, siendo 25 OPM estatales y 645 municipales.

<sup>41</sup> El primer eje está orientado a la construcción de la paz y la transformación cultural; el segundo, a garantizar la autonomía económica de las mujeres y potenciar la conciliación de la vida laboral y doméstica; el tercer eje se refiere al fomento a la participación de las mujeres en instancias de poder y toma de decisiones; el cuarto y el quinto se ocupan del enfoque diferencial de derechos en el sistema de salud y educación respectivamente, y el sexto eje consiste en un plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.

<sup>42</sup> Otro ejemplo es el sistema de equidad de género del Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile, que tuvo como objetivo desde 2001 hasta 2013 mejorar los niveles de igualdad de oportunidades y la equidad de género en la provisión de bienes y servicios públicos, promover la integración sistemática de la perspectiva de género en todos los sistemas y estructuras del Estado (las políticas, los programas, los procesos, el personal, los proyectos, la organización y la cultura), incorporando criterios de equidad.

implicó el trabajo conjunto con el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y con personal de las áreas de planificación y presupuesto de los organismos seleccionados, así como de los mecanismos de género.

Entre los adelantos más relevantes de México se encuentran: el desarrollo de un marco jurídico e institucional para la igualdad entre mujeres y hombres y para prevenir y combatir la violencia y la discriminación; la creación y el fortalecimiento de instituciones y mecanismos de protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas; el otorgamiento de los recursos presupuestales etiquetados para acciones que beneficien a las mujeres, y la construcción y el desarrollo de herramientas estadísticas para visibilizar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

Otro grupo de países ha dado pasos hacia el impulso a la coordinación interinstitucional como una forma de compensar la ausencia de sistemas de planificación o de integración en los sistemas nacionales de planificación o la integración en los planes nacionales de la transversalización de género. Varios países destacan iniciativas de coordinación, e incidencia en diferentes áreas de la política pública, mediante su integración en varios espacios interinstitucionales. Un indicador del grado de institucionalización es la existencia de recursos presupuestarios, financieros, técnicos e institucionales para los mecanismos; esto se desprende del análisis de los informes, salvo en algunos casos en que se subraya que los recursos son insuficientes hasta el punto de que varios países incluyen este aspecto entre sus desafíos y algunos todavía dependen de la cooperación internacional para su desempeño (véase el anexo)<sup>43</sup>.

## **b) La participación política de las mujeres**

Una dimensión muy importante para la eficacia de las políticas es la presencia de mujeres en todas las esferas de toma de decisiones. Los avances hacia el fortalecimiento de la voz y la participación de las mujeres han requerido reformas institucionales en el poder ejecutivo, el poder legislativo el sistema electoral y la justicia.

La Argentina marcó la pauta de las políticas de acción positiva con la ley de cupos (1991) en el ámbito electoral, logrando un importante avance en la representación legislativa, hecho que coincide con los avances obtenidos por los países que han incrementado la participación de las mujeres<sup>44</sup>. A lo largo de estos 20 años, seis mujeres elegidas democráticamente han ejercido la presidencia y cuatro de ellas han sido reelectas, lo que da cuenta de otro cambio cultural positivo que muestra una ciudadanía distante de los estereotipos asociados a la participación política de las mujeres, ya sea con corrientes conservadoras o con liderazgos fuertes. En Cuba, el 48% de las representantes de la Asamblea Nacional del Poder Popular son mujeres. Después de 20 años, en el Estado Plurinacional de Bolivia se han establecido los principios de paridad y alternancia en la ley electoral, lo que se refleja en un incremento importante de la participación de las mujeres en el órgano legislativo, el poder ejecutivo y otros órganos del Estado. Costa Rica, México, el Ecuador y el Perú, por su parte, muestran avances sustantivos en materia de participación política de las mujeres: una cuota del 40% que se corrige y regula periódicamente para evitar sesgos.

Catorce países de la región cuentan con legislación que determina cuotas para la inscripción de candidatas a los parlamentos nacionales. Sin embargo, en solo seis países se tipifica el mandato de posición en las listas y en diez se explicita la sanción, aunque las atribuciones de los organismos electorales no siempre quedan claras para poder aplicarla.

Aunque muchos países de América Latina han implementado leyes de cuotas para promover la participación de la mujer en la toma de decisiones (especialmente en el ámbito político), no ocurre lo mismo en el Caribe. Guyana es el único país de esta región que cuenta con una ley de cuotas para promover al menos un tercio de participación de las mujeres en las listas de candidatos presentados a la Comisión Nacional Electoral.

<sup>43</sup> Véase el anexo Resumen de los informes nacionales sobre Beijing+20 [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>44</sup> Véase el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

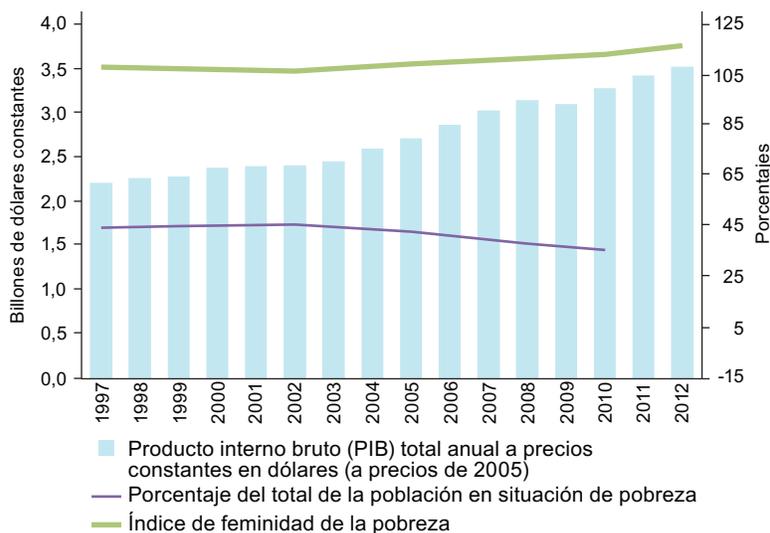
## B. Logros en la autonomía económica

### 1. Ingresos y tiempo: dos carencias básicas

La autonomía económica de las mujeres, condición necesaria para el desarrollo sostenible, es el resultado de su capacidad de obtener ingresos propios y de disponer de su tiempo, pues permite que ellas —en muchos países, más educadas que los hombres— puedan participar eficazmente de las necesarias tareas de transformación de la matriz productiva, la innovación, la sociedad del conocimiento y el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones.

La región está saliendo de casi una década de crecimiento económico, de una significativa reducción de la pobreza y de un promedio de incremento de 10 puntos porcentuales en la participación económica de las mujeres, distante aún de la plena participación económica de los varones. La mayoría de los países muestran avances incipientes hacia una menor concentración del ingreso. Desde 2002, la brecha entre quintiles extremos de la distribución de ingresos se redujo en 14 países de un total de 18, mientras que el índice de Gini bajó por lo menos un 5% en 11 países. Con todo, la relación de inequidad sigue siendo tal que el ingreso medio del 20% más rico de la población es 20 veces superior al del 20% más pobre, según datos de la CEPAL (véase el gráfico II.2).

**Gráfico II.2**  
**América Latina y el Caribe: evolución de la pobreza, índice de feminidad de la pobreza y PIB**  
*(En miles de millones de dólares a precios constantes y porcentajes)*



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

Se observan importantes logros en la reducción de la pobreza y el aumento de la cobertura educativa, pero los avances son escasos tanto en materia de institucionalidad y políticas de empleo como en la puesta en marcha o el fortalecimiento de sistemas públicos de empleo estructurados y coordinados con las políticas económicas (OIT, 2013a). Sin embargo, el mayor desafío radica en la

redistribución de responsabilidades entre el Estado, el mercado y los hombres de las familias con respecto al cuidado de la población dependiente. En el párrafo 155 de la Plataforma de Acción se señala que “a causa de la poca atención que se ha prestado a los análisis de género, a menudo se pasan por alto la contribución y los intereses de la mujer en las estructuras económicas, tales como los mercados y las instituciones financieras, los mercados laborales, la economía como disciplina académica, la infraestructura económica y social, los sistemas fiscales y de seguridad social, así como en la familia y en el hogar. En consecuencia, es posible que muchas políticas y programas sigan contribuyendo a la desigualdad entre la mujer y el hombre. En los casos en que se ha avanzado en la integración de perspectivas de género, también ha aumentado la eficacia de los programas y las políticas”.

Desde el punto de vista del conocimiento, en 1995, año de la conferencia de Beijing, estaba disponible el conocimiento suficiente para mejorar los análisis y prácticas económicas, incluido el valor explicativo del trabajo no remunerado (Durán, 2015) configurando una visión de la economía mucho más amplia. Además de los acuerdos globales, los consensos adoptados en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe fueron ampliando el análisis y contribuyendo a posicionar los nuevos enfoques sobre el trabajo y el desarrollo. Los aspectos deficientes de las políticas aplicadas durante estos 20 años en la región no se pueden atribuir a la falta de conocimientos, sino que están más bien relacionadas con la debilidad del entramado social e institucional y ciertamente con la debilidad relativa de las mujeres en tanto protagonistas y sujetos activos en la toma de decisiones y responsables de las políticas públicas.

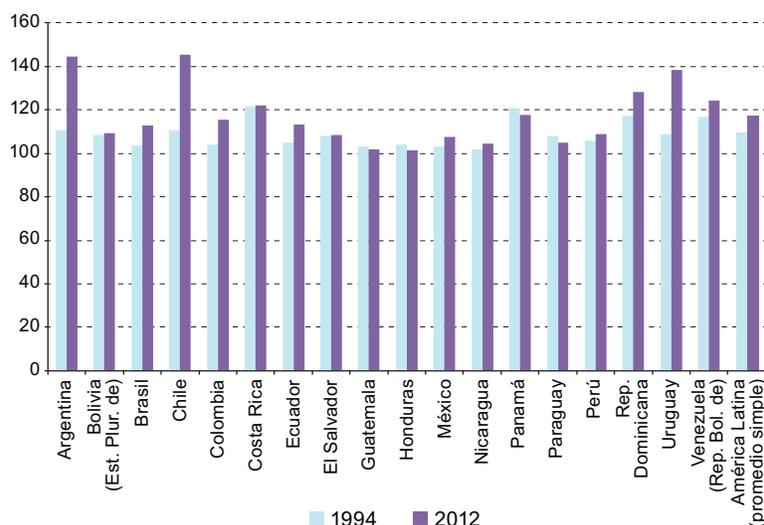
#### **a) La mujer y la pobreza<sup>45</sup>**

Como se puede apreciar en el gráfico II.3, todos los países de la región han reducido la proporción de mujeres que viven en situación de pobreza. Sin embargo, estos avances han sido heterogéneos. Países como la Argentina, Chile y el Uruguay, que alrededor de 1995 tenían niveles de pobreza muy inferiores al promedio regional y que realizaron notables avances en la reducción general de la pobreza en estos 20 años, son los que registran un mayor aumento del índice de feminidad de la pobreza y son también aquellos donde la pobreza afecta más a la población que se ubica en zonas urbanas. Panamá, que también tenía niveles de pobreza más bajos que el promedio regional, a pesar de no haber reducido notablemente los niveles generales de pobreza, ha logrado reducir el índice de feminidad de la pobreza. Sin embargo, la situación de las personas que viven en zonas rurales es muy diferente, ya que las tasas de pobreza rurales en Panamá son un 218% más altas que las relativas a sectores urbanos, brecha que ha ido aumentando a lo largo de los últimos 20 años.

El Estado Plurinacional de Bolivia ha logrado reducir un 40% la proporción de mujeres que viven en situación de pobreza en los últimos 20 años; sin embargo, este progreso no ha sido uniforme a nivel nacional, ya que las tasas de pobreza femenina en zonas rurales, que alrededor de 1995 eran un 50% más altas que en las áreas urbanas, son, en la actualidad, más del 100% superiores. Otro país con una situación similar es el Perú, donde, si bien se ha logrado bajar la tasa de pobreza femenina de un 47% a un 24%, la brecha urbano-rural ha ido creciendo y a 2012 la tasa de pobreza urbana femenina alcanzó el 15%, mientras que la correspondiente a la zona rural llegó al 51,8%, es decir, es un 248% mayor (véase el gráfico II.3).

<sup>45</sup> En el anexo se da cuenta de los países que incluyen en el diagnóstico indicadores como porcentaje de mujeres en situación de pobreza e indigencia o porcentaje de mujeres en la jefatura de hogar, entre ellos, Antigua y Barbuda, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, el Ecuador, Granada, las Islas Caimán y el Uruguay.

**Gráfico II.3**  
**América Latina (18 países): índice de feminidad de la pobreza, alrededor de 1994 y 2012**  
*(En porcentajes)*



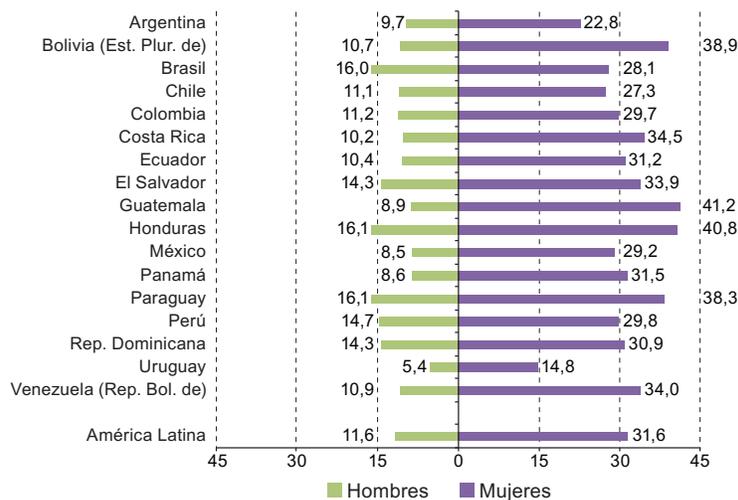
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

En el otro extremo, se encuentran países como Guatemala, Nicaragua y Honduras, que desde 1995 presentan los niveles de pobreza más altos de la región y cuyos progresos han sido muy lentos. La República Dominicana también tiene una proporción elevada de personas que viven en situación de pobreza; sus progresos desde 1995 han sido lentos y esta situación afecta en mayor proporción a las mujeres (la tasa de pobreza femenina es un 28% más alta que la masculina).

Sin embargo, si bien se detectan estas diferencias por género, la medición de la pobreza de ingresos no constituye un buen indicador de la situación diferencial de hombres y mujeres, ya que se basa en el supuesto de que el ingreso total del hogar se distribuye en forma equitativa entre sus integrantes. Por lo tanto, resulta más ilustrativo medir la proporción de mujeres sin ingresos propios en la región (Scuro y Bercovich, 2014). En la mayoría de los países latinoamericanos, las mujeres constituyen una porción importante de los grupos con menores ingresos (véase el gráfico II.4). En la región, una de cada tres mujeres no posee ingresos propios, mientras que uno de cada diez hombres se encuentran en esa condición. Dimensiones como la edad y el estado civil también tienen implicancias sobre la pobreza, como se indica en el informe de Suriname donde se muestra que las mujeres adultas mayores con trayectorias laborales en el sector informal son más vulnerables. En ese mismo país también se señalan los efectos negativos de los usos y costumbres que restringen el acceso a derechos. En Antigua y Barbuda se destacan el tamaño de los hogares, la migración, la educación y la ubicación geográfica como factores que agravan la pobreza.

La situación se agrava en zonas rurales, donde los porcentajes de mujeres sin ingresos propios son mucho más altos. Países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Guatemala y Honduras presentan las mayores brechas entre zonas urbanas y rurales en la proporción de mujeres sin ingresos propios. El Ecuador y México son los únicos países de la región donde la proporción de mujeres sin ingresos propios en la zona urbana es mayor que en la zona rural.

**Gráfico II.4**  
**América Latina (17 países): población de 15 años de edad y más sin ingresos propios, según sexo**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Datos nacionales, excepto los de la Argentina, que corresponden a áreas urbanas. Los datos corresponden a 2012, excepto para Bolivia (Estado Plurinacional de) (2011), Chile (2011), Guatemala (2006), Honduras (2010) y el Paraguay (2011).

En el gráfico II.5 se muestra la evolución de este indicador desde la conferencia de Beijing, y nuevamente se puede observar que el avance ha sido heterogéneo. La Argentina, el Brasil, Colombia y Chile redujeron notablemente la proporción de mujeres sin ingresos propios y también la brecha de género entre hombres y mujeres sin ingresos propios. El Perú, a pesar de haber reducido el número de mujeres que no perciben ingresos propios, ha mantenido constante la brecha de género. En el otro extremo se encuentran Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y el Paraguay, los países que menos progresos han realizado en ambos sentidos.

**Gráfico II.5**  
**América Latina (17 países): población sin ingresos propios por sexo y brecha entre sexos, 1994-2012**  
*(En porcentajes)*

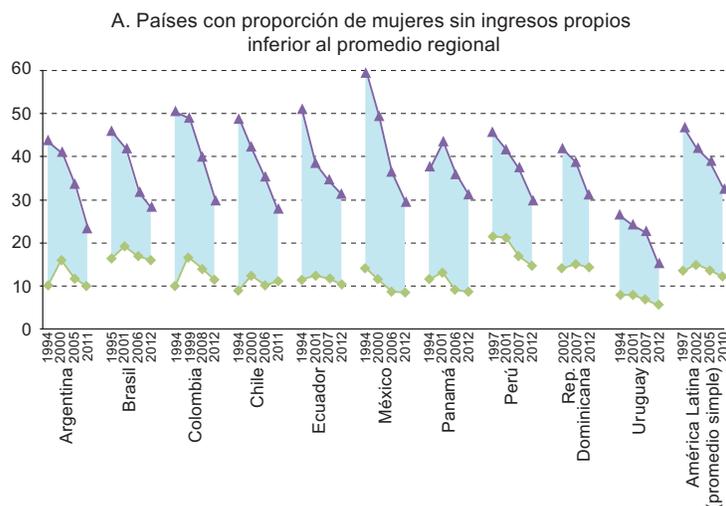
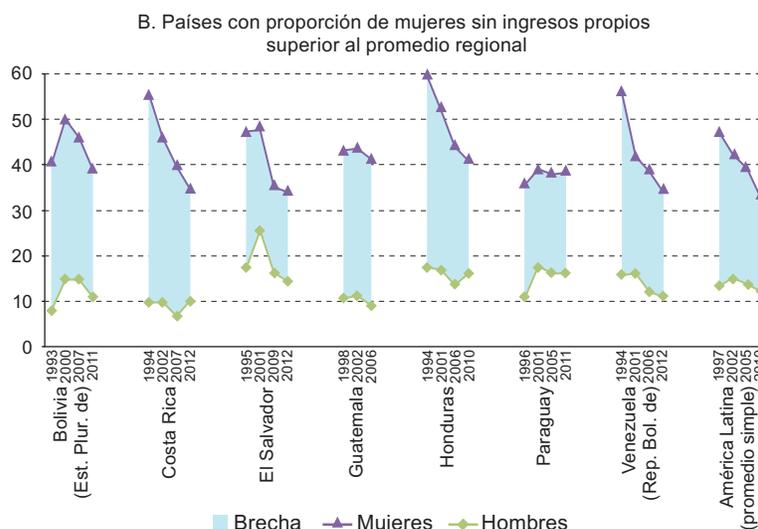


Gráfico II.5 (conclusión)



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

## b) La mujer y la economía

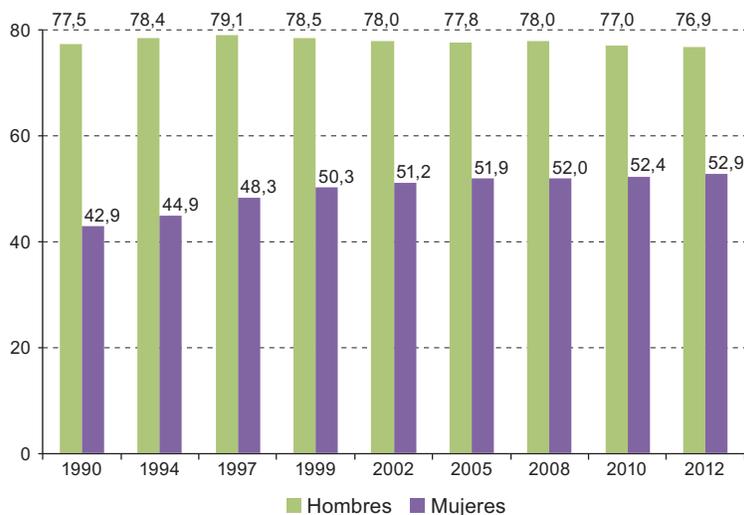
La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se ha producido en todos los países con diferentes velocidades e intensidades en las últimas décadas. La participación laboral femenina ha mantenido sus principales rasgos: las mujeres con mayor nivel educativo, menores cargas familiares y más recursos para adquirir servicios de cuidado presentan las tasas de participación económica más elevada (véase el gráfico II.6) (Scuro y Bercovich, 2014). Al analizar la evolución de la participación de las mujeres en comparación con la de los varones, se observa que en los últimos 20 años no se ha modificado la estructura del mercado laboral y que, a la luz de los datos sobre distribución del tiempo entre mujeres y hombres, los costos de la participación laboral han sido asumidos de manera individual por las mujeres. Como se verá en el acápite correspondiente, las políticas públicas fueron insuficientes para mejorar las condiciones de acceso y permanencia de las mujeres en el mundo del trabajo remunerado.

En la Plataforma de Acción, se asumió el compromiso de ampliar el conocimiento del sector informal o no estructurado (párrafo 206.e) y de todas las formas de trabajo y empleo (párrafos 206.f y g) mediante la mejora de los datos y métodos. Tanto en este documento como en los consensos regionales (Durán, 2015), el cuidado adquiere una dimensión explicativa recogida en una amplia literatura al respecto.

La oferta de trabajo remunerado se regula, entre otras cosas, por medio de la negociación en los hogares de la distribución del trabajo no remunerado para la reproducción entre los miembros del hogar según el sexo y la edad. Esta regulación se realiza mediante la asignación de tiempo al trabajo remunerado y no remunerado. Las personas, principalmente las mujeres, que asumen el trabajo no remunerado liberan a los trabajadores potenciales de la responsabilidad del cuidado. La medición y comparación del tiempo destinado al cuidado por mujeres y hombres ha generado evidencia inédita sobre las desigualdades arraigadas en las familias. El análisis del uso del tiempo ha permitido además la aproximación al valor económico del cuidado y a su aporte a la riqueza de los países, y ha planteado un serio cuestionamiento al vacío analítico de la economía tradicional en este campo. Si bien la participación económica de las mujeres en el empleo ha aumentado en las

últimas décadas, se ha estancado a partir de los primeros años de la década de 2000 y aún hoy la mitad de las mujeres latinoamericanas y caribeñas no tiene ningún vínculo con el mercado laboral. En promedio, la tasa de actividad económica femenina en América Latina asciende al 49,8%, lo que quiere decir que una de cada dos mujeres en edad de trabajar trabaja o busca un trabajo remunerado de manera activa (CEPAL, 2013b).

**Gráfico II.6**  
**América Latina (promedio simple de 18 países): evolución de la tasa de participación económica de la población urbana por sexo, 1990-2012**  
*(En porcentajes)*



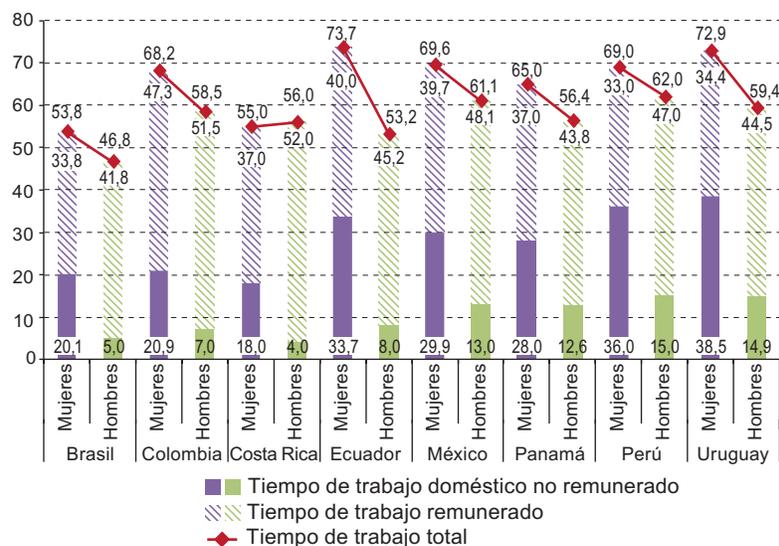
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Si se consideran las horas de trabajo remuneradas, en todos los países el promedio semanal que corresponde a las mujeres es inferior al masculino. En 2011, las mujeres dedicaban en promedio 38,2 horas semanales al mercado laboral y los hombres 44,8 (Scuro y Bercovich, 2014). La incorporación de la perspectiva de género en la economía ha permitido, entre otras cosas, mostrar que el trabajo no puede reducirse al empleo remunerado (Durán, 2015). Desde esta perspectiva, han surgido diversos estudios en los que se analizan formas de trabajo distintas del empleo, como el trabajo no remunerado de los hogares y el trabajo voluntario, y se enfatiza su importancia para el funcionamiento de las economías y las sociedades. El trabajo no remunerado se define como aquel realizado por los miembros del hogar que permite producir bienes y servicios para el consumo familiar, como el cuidado de personas y el trabajo doméstico.

En todos los países de la región con información disponible, el tiempo que dedican las mujeres al trabajo no remunerado es al menos el doble del que dedican los hombres a este tipo de tareas y puede llegar a ser hasta cuatro veces mayor como en los casos del Brasil, Costa Rica y el Ecuador (véase el gráfico II.7). La sobrecarga de trabajo no remunerado merma la participación de las mujeres en la toma de decisiones, el avance de sus carreras y sus posibilidades ocupacionales, lo que a su vez reduce sus ingresos y sus perspectivas de acceso a la protección social.

Entre las personas ocupadas, las diferencias de género se expresan en la segregación en ciertos sectores de actividad, la distribución de las mujeres por categorías ocupacionales y las diferencias salariales.

**Gráfico II.7**  
**América Latina (8 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado de la población económicamente activa de 15 años de edad y más, por sexo, último año disponible**  
*(En horas semanales)*



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

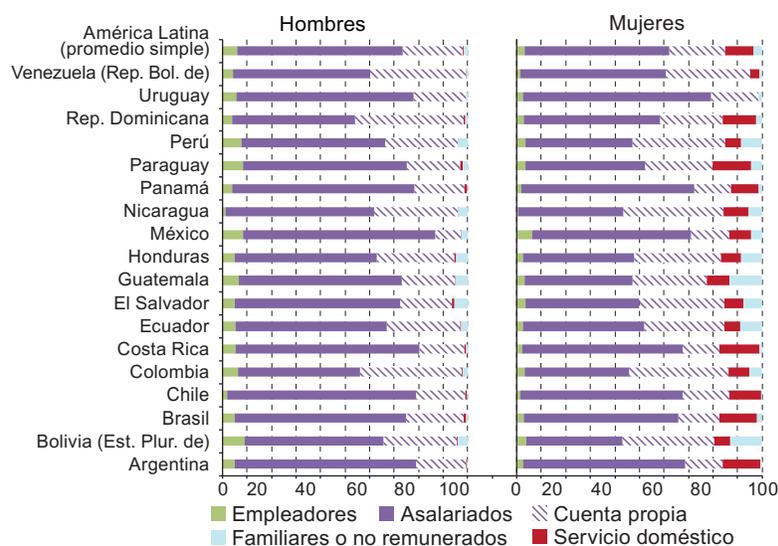
Analizando las categorías ocupacionales, se observa que las mujeres ocupan lugares más precarios y con menores retribuciones. Las mujeres constituyen una menor proporción en el trabajo asalariado y más de una de cada diez (11,6%) trabaja en el servicio doméstico, que en la región continúa siendo precario y poco regulado (CEPAL, 2013a), mientras que para los hombres este porcentaje es mínimo (0,5%) (véase el gráfico II.8). En términos de cobertura de protección social, en el *Panorama Laboral 2013* (OIT, 2013b) se planteó el enorme desfase en la afiliación a sistemas de pensiones y salud entre las personas ocupadas asalariadas y no asalariadas, y que en los países con bajos niveles de afiliación global, las personas más afectadas son aquellas que trabajan en microempresas y en el servicio doméstico.

En estos últimos 20 años, en la región ha disminuido la proporción de mujeres que se emplean en el servicio doméstico, pasando de un 15% a un 11,6%. Ejemplos interesantes resultan Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador, que redujeron esta proporción en más de un 40% ubicándose dentro del grupo de países latinoamericanos con menor proporción de mujeres empleadas en esta categoría ocupacional. En el otro extremo se encuentra Costa Rica, que presenta el mayor guarismo de la región, ya que la proporción de mujeres que se emplean como trabajadoras domésticas remuneradas ha crecido un 60% en los últimos 20 años.

Una de cada cinco mujeres trabaja por cuenta propia, en su mayoría en el sector de comercio o de servicios debido a las menores exigencias de capital inicial. Si bien la categoría de cuenta propia puede referirse a emprendimientos formales, en la región generalmente se relaciona con el mercado informal. En el caso de las mujeres y particularmente de aquellas de hogares pobres, resulta una alternativa que les permite generar ingresos y conciliar el acceso a bienes monetarios y las tareas del hogar, ya que usualmente estos emprendimientos son una extensión de la producción de bienes y servicios de sus hogares. Dentro de la categoría de cuenta propia, se encuentran también las mujeres a cargo de microempresas que encuentran en este sector pocas barreras de ingreso (CEPAL, 2013a). Muchas han iniciado microempresas, ante la falta de oportunidades en el mercado laboral y la necesidad

de obtener ingresos propios. También pesan aspectos de género en la acumulación de activos y de capital humano y en la asignación intrafamiliar de los recursos y las responsabilidades de crianza de los hijos. Muchas veces, estos emprendimientos esconden situaciones de precariedad desde el punto de vista de los ingresos, la duración de la vida productiva de los emprendimientos, las jornadas laborales, la regulación y la seguridad social. Las mujeres pobres y con menor nivel educativo son quienes se ocupan generalmente en actividades de cuenta propia concentradas en el mercado interno y con muy poca participación en la actividad exportadora. Pese a que existen muchas mujeres en el sector de servicios, generalmente el apoyo de los órganos de promoción de exportaciones se enfoca en productos y no en servicios, lo que pone a las empresas de mujeres en desventaja desde el inicio. Las microempresas dirigidas por mujeres son consideradas particularmente importantes para el tejido social de los países en desarrollo, ya que las mujeres tienden a destinar sus ingresos a la educación, la salud y el bienestar de sus familias y sus comunidades. Sin embargo, a pesar de su creciente participación económica, no gozan de una participación igualitaria dentro del conjunto del empresariado, y sus empresas tienden a ser más pequeñas y a crecer a un ritmo más lento que las de los hombres.

**Gráfico II.8**  
**América Latina (18 países): población ocupada por categoría ocupacional y sexo,**  
**áreas urbanas, alrededor de 2012**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Un estudio realizado por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) en 2010 concluía que: “Las mujeres empresarias son actores económicos que requieren ser parte de una agenda económica, de la cual aún no son parte de manera integral en los países de la región. Resulta equivocado aplicar el mismo tipo de políticas públicas para impulsar las PYMES de hombres y mujeres, pero también resulta equivocado que las agencias responsables del desarrollo de políticas de PYMES en cada país, no sean los responsables de desarrollar las políticas para ellas”. El informe del SELA (2010) concluye que las políticas adoptadas por los gobiernos de la región para promover la equidad de género en la actividad económica, pero de manera específica en el sector empresarial y en el de las pymes, deben surgir de una perspectiva de desarrollo económico para realmente promover su potencial de creación de riqueza. Entre las conclusiones más destacadas, se hallan las siguientes: i) las políticas y programas para mujeres empresarias fueron desarrollados por instituciones o

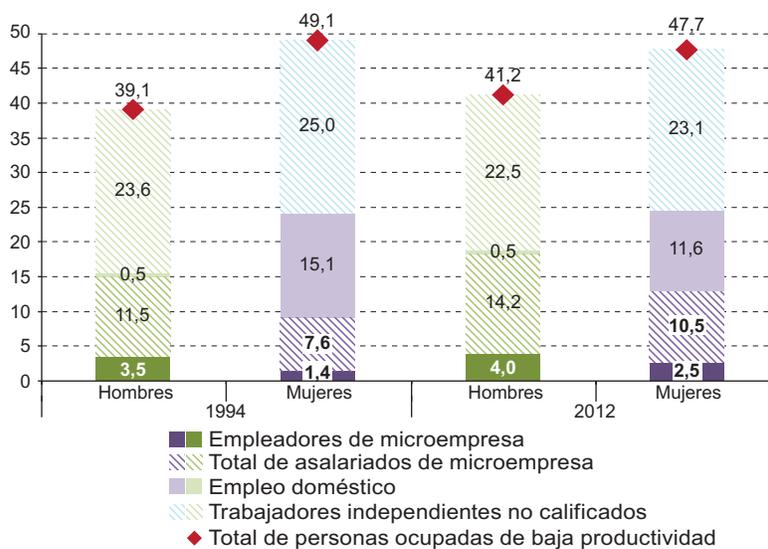
ministerios para mujeres, lo que no siempre ha permitido una vinculación al sector productivo; ii) las medidas menos generalizadas en la región para tratar el tema de equidad de género y pymes han sido las vinculadas a las políticas de los ministerios de producción o economía; iii) las pymes de mujeres requieren ser parte de una política integral de pymes de los países que, por medio de herramientas y proyectos diferenciados, impulsen su desarrollo; iv) las herramientas tanto públicas como privadas que más se han utilizado en la región para promover la equidad de género vinculada a las pymes están relacionadas con el acceso a microcréditos, la capacitación para la administración de micro y pequeñas empresas, el apoyo a la comercialización por la vía de la participación en ferias y exposiciones de mujeres empresarias, la creación de redes de mujeres empresarias y el desarrollo de proyectos para mujeres de menores ingresos, sobre todo en zonas rurales; sin embargo, no están claramente articuladas y en la mayoría de los casos se trata de proyectos aislados.

Asimismo, dado que la mayoría de las empresas de mujeres están en el sector de servicios, es preciso impulsar políticas específicas para el desarrollo de este tipo de actividades, así como promover que dichos servicios incorporen mayor valor agregado; ello solo se logrará mediante la educación y la capacitación.

Existe un gran vacío en el acceso a créditos, pues las autoridades bancarias y la banca comercial aún tienen que establecer condiciones e instrumentos financieros que den acceso a créditos sustantivos, de largo plazo y a tasas de interés accesibles para las mujeres empresarias. Las microfinanzas son un buen inicio, pero no pueden ser el instrumento financiero para promover el desarrollo y el crecimiento; limitarse a las microfinanzas es limitar el potencial de desarrollo de estas empresas.

Una mirada desde el enfoque empresarial, que categoriza como sector de baja productividad a aquellas personas que son empleadores o asalariados de empresas con hasta cinco empleados, que trabajan en el empleo doméstico o que son trabajadores independientes no calificados, muestra que el 47,7% de las mujeres de la región se ocupa en empleos precarios desde el punto de vista de los salarios, la duración en el tiempo, la seguridad social y otros factores (véase el gráfico II.9).

**Gráfico II.9**  
**América Latina (promedio ponderado): ocupados urbanos en sectores de baja productividad**  
**(sector informal) por sexo, alrededor de 1994 (16 países) y 2012 (18 países)**  
*(En porcentajes)*



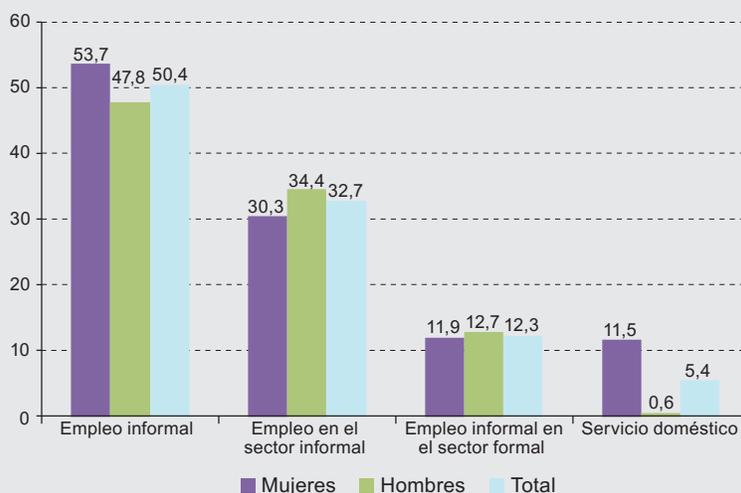
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

### Recuadro II.1 El empleo informal

La informalidad es aún demasiado importante en la región; muchas son las personas que se encuentran en esta situación, ya sea que trabajen en el sector informal o en el sector formal. Mientras que para los hombres la mayor parte del empleo informal se concentra en el sector informal, para las mujeres, la informalidad se encuentra presente ya sea que trabajen en el sector formal o en el informal. Dicho de otra manera, la mayoría de los hombres que se encuentran en la informalidad trabajan en el sector informal, debido, en la mayoría de los casos, a que la composición del sector informal de empresas es heterogénea y en la práctica corresponde mayoritariamente a micronegocios de trabajadores por cuenta propia y a microempresarios informales que no se encuentran registrados. Su principal obstáculo es la poca dotación de capital y la pequeña escala en que operan, lo que les dificulta alcanzar niveles de productividad suficientes para cubrir los costos de la formalización. En el caso de las mujeres, la informalidad en el sector formal se debe al incumplimiento del marco normativo (sea por desconocimiento de la ley o por incapacidad de pagar el costo de la formalidad del empleo).

En los 16 países de los cuales se posee información en la región, el empleo informal es una fuente de empleo más importante para las mujeres que para los hombres, salvo en los casos de la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de). Esta diferencia se debe a que gran parte del servicio doméstico, que ocupa mayoritariamente a las mujeres, es empleo informal. Por ejemplo, en el Brasil, de un estimado de 15,9 millones de mujeres en el empleo informal, casi 5 millones trabajan de manera informal en los hogares (OIT, 2011). Sin embargo, en el empleo del sector informal, la mayoría de los países de la región (12 de 16) registra un mayor porcentaje de hombres en comparación con las mujeres.

**América Latina (16 países): composición del empleo informal, alrededor de 2010**  
(En porcentajes del empleo no agrícola)

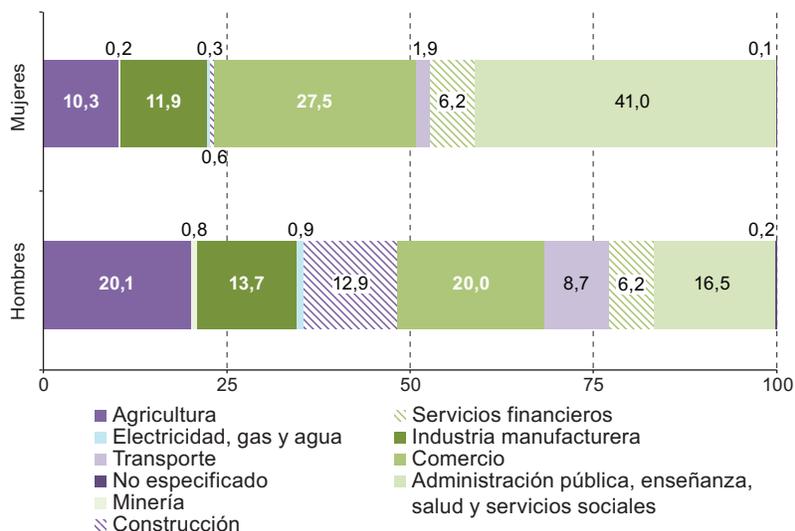


Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), Women and men in the informal economy. A statistical picture, Ginebra, 2002.

También resulta de interés considerar la segregación en términos de sectores de actividad que, junto con la distribución de las mujeres por categorías ocupacionales, demuestra la inserción laboral diferencial de las mujeres. En términos de sectores de actividad, la concentración de las mujeres es mucho más marcada que la de los hombres, y casi el 70% de ellas se ubican en dos ramas de actividad: administración pública, enseñanza, salud y servicios sociales (41%) y comercio (27,5%). En cambio, las dos principales ramas de actividad para los hombres son la agricultura y el comercio, cada una con un 20% (véase el gráfico II.10).

**Gráfico II.10**  
**América Latina (promedio ponderado de 18 países): población ocupada**  
**por rama de actividad y sexo, alrededor de 2012**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Como ya se ha mencionado en CEPAL (2014a), en la región, se mantienen brechas estructurales en materia laboral que son difíciles de superar. La heterogeneidad estructural determina una fuerte segmentación del mercado de empleo y en gran medida esto se traduce en desigualdades de ingresos en los hogares. Utilizando el enfoque sectorial de la CEPAL, para destacar las diferencias en el empleo femenino entre los sectores o ramas de actividad económica, se identificaron tres grupos, considerando su productividad laboral media (en dólares a paridad del poder adquisitivo (PPA)):

- i) el sector de baja productividad, que agrupa a la agricultura, el comercio y los servicios sociales comunales y personales;
- ii) el sector de productividad media, que abarca la construcción, la manufactura y el transporte, y
- iii) el sector de alta productividad, que incluye los servicios financieros, la electricidad y la minería.

En los últimos 20 años, las mujeres de América Latina han ido insertándose, aunque muy lentamente, en sectores de alta productividad, pasando de un 2,4% de participación en 1994 a un 6,8% en 2012. En gran medida, este incremento se debe a la inserción de mujeres en el sector financiero en países como el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y el Uruguay.

En El Salvador, Guatemala y Honduras, la participación femenina en los sectores de productividad media es mayor, ya que en estos países más de un 15% de las mujeres trabajan en la industria manufacturera.

Entre las mujeres empleadas en sectores de baja productividad, se encuentran las que trabajan en la agricultura, que en la región son una de cada diez mujeres ocupadas. En países como el Ecuador, el Paraguay y el Perú, llegan a ser de una de cada cinco, y en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, una de cada tres mujeres trabaja en este sector. Según el informe regional de la OIT (2013a), una gran proporción<sup>46</sup> de mujeres trabajan como familiares no remuneradas, lo que las coloca en un

<sup>46</sup> Según cálculos de la CEPAL, basados en procesamientos especiales de encuestas de hogares, esta proporción llegaría al 33% de las mujeres empleadas en el sector de la agricultura, con circunstancias extremas en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Panamá y el Perú, donde más de la mitad de las ocupadas en el sector agrícola son familiares no remuneradas.

estado de desventaja al no recibir un salario por sus actividades y genera una situación de dependencia de los hombres.

### **Recuadro II.2** **El aporte de las mujeres en el ámbito rural**

Las mujeres rurales de América Latina y el Caribe cumplen un papel muy importante en la producción de alimentos en el marco de la agricultura familiar, pero muchas trabajan en condiciones precarias y sin que se les garanticen los derechos laborales básicos. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la población rural de América Latina y el Caribe ronda los 121 millones de personas, lo que equivale aproximadamente al 20% de la población total. De ellas, el 48% son mujeres y cerca del 20% pertenecen a pueblos indígenas.

La contracara de los avances es que las mujeres rurales viven en situación de desigualdad social, la que se expresa en la dimensión económica y se traduce en menor acceso a la tierra —son titulares apenas de hasta el 30% de los títulos individuales sobre la tierra y del 10% de los créditos, y reciben solo el 5% de la asistencia técnica—.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los informes de país sobre la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) para la preparación de las evaluaciones y exámenes regionales que tendrán lugar en 2015 para la conmemoración de Beijing+20, 2014.

Uno de los hechos más documentados en los estudios sobre diferencias de género en el mercado laboral es la existencia de una penalización salarial para las mujeres. Esta puede deberse a distintos factores: la división sexual de las tareas domésticas en el hogar, la discriminación de los empleadores, la segregación educativa antes de ingresar al mercado laboral y otros factores asociados a pautas sociales o culturales (Scuro y Bercovich, 2014).

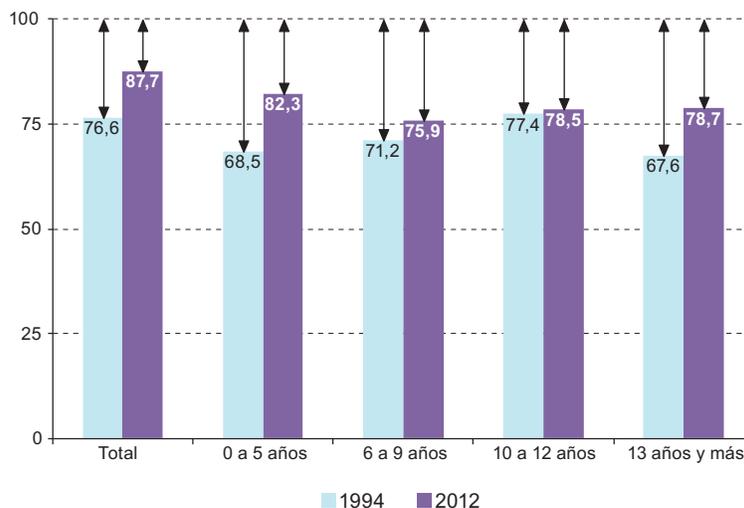
A pesar de que los ingresos de los trabajadores de ambos sexos aumentan proporcionalmente al número de años de estudio alcanzados y de que la brecha de ingresos entre hombres y mujeres se ha reducido gracias a los mayores ingresos de las ocupadas con mayores credenciales educativas (OIT, 2013a), la brecha salarial de género entre aquellos que tienen estudios postsecundarios (más de 13 años en el sistema formal de educación) en que los salarios medios de las mujeres equivalen apenas al 78,7% de lo que perciben los hombres con iguales características educativas, es una de las más pronunciadas (véase el gráfico II.11)<sup>47</sup>.

En los últimos 20 años se han observado progresos muy diferenciados en los países hacia una mayor igualdad salarial, desde los casos extremos del Perú y la República Dominicana, donde, en lugar de reducirse, la brecha de género se ha incrementado. Sin embargo, este último país ha dado un salto importante en equiparar los salarios de hombres y mujeres en el grupo de menor educación. En el otro extremo, se encuentran Costa Rica, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), donde la diferencia salarial entre hombres y mujeres es inferior al 5% (véase el gráfico II.12).

Una mirada a la correlación negativa entre la brecha de ocupación por género y la brecha de ingresos refuerza la suposición de que exista un importante proceso de selección para los empleos de mujeres en la región (Scuro y Bercovich, 2014). Debido a los estereotipos de género, la carencia de servicios de cuidado de calidad y accesibles, las culturas empresariales hostiles y la falta de oportunidades de capacitación en el trabajo, las mujeres se ocupan en empleos precarios con escasos derechos sociolaborales o sindicales y bajas perspectivas de mejorar su situación salarial. Por lo tanto, resulta inútil limitar los esfuerzos econométricos y de políticas únicamente a cerrar las brechas, sin vincularlos con otras discriminaciones que experimentan las mujeres al intentar insertarse y competir en el mercado laboral. Es necesario mirar el panorama completo y enfocar los esfuerzos en políticas que favorezcan el trabajo decente y permitan a las mujeres ejercer plenamente su autonomía económica, desarrollar y aprovechar sus capacidades y acceder a la protección social, al crédito, a las inversiones y a las nuevas tecnologías.

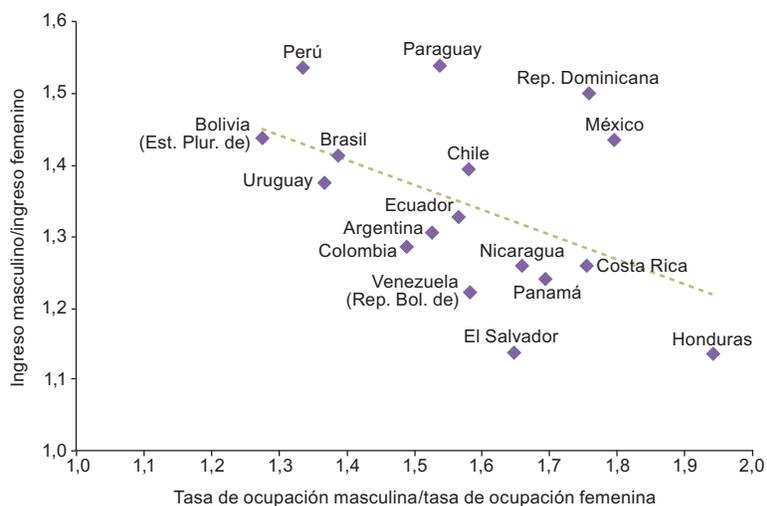
<sup>47</sup> Esto se relaciona con la segmentación ocupacional por género del mercado laboral, es decir que las mujeres con estudios postsecundarios se concentran mayormente en grupos ocupacionales con salarios más bajos y con dificultades de ascenso y promoción.

**Gráfico II.11**  
**América Latina (promedio simple de 18 países): proporción del salario medio de las mujeres asalaradas de 20 a 49 años de edad, que trabajan 35 horas y más por semana, respecto del salario de los hombres de iguales características, según año de escolaridad, áreas urbanas, 1994 y 2012**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

**Gráfico II.12**  
**América Latina (17 países): brechas entre hombres y mujeres en materia de ocupación y remuneraciones, alrededor de 2012**  
*(En proporciones)*



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

Como se señala en el documento *Pactos para la igualdad* (CEPAL, 2014a) la afiliación a los sistemas de pensiones se ha incrementado en la última década y en promedio para América Latina el porcentaje de cotizantes a la seguridad social es similar entre hombres y mujeres. A pesar de ello se

pueden observar diferencias entre países con probabilidades mucho más altas de cotización entre los hombres en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú. Por el contrario, en Guatemala, Honduras, México y Nicaragua la situación es inversa, pues las mujeres tienen mayor probabilidad de cotización a la seguridad social, en contextos de muy baja cotización.

En los países en que las mujeres tienen menores diferencias en las tasas de cotización o incluso mayor cotización que los hombres, las diferencias en las tasas de empleo entre hombres y mujeres son más grandes. Esto indica que las mujeres que logran insertarse en el mercado laboral, en un contexto de bajas tasas de empleo femeninas, tienen probabilidades de ser cotizantes, lo que sugiere al mismo tiempo que son las mujeres más educadas quienes participan más en el empleo y, debido a ello, tienen más posibilidades de cotizar.

### **c) Principales logros en la educación relativos a las mujeres en América Latina y el Caribe**

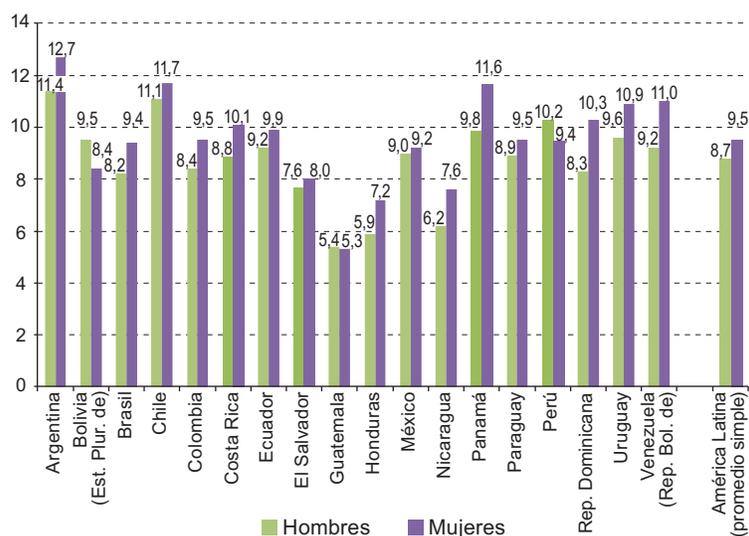
En los informes nacionales de los gobiernos de América Latina y el Caribe, varios países resaltan el tema de la educación de las mujeres como uno de sus principales logros. En proporción, son más los países del Caribe los que mencionan este particular logro. Antigua y Barbuda, Granada, Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago destacan la universalidad de la educación —principalmente la primaria— como logros en esta materia. Además, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Suriname mencionan que la participación femenina en la educación superior sobrepasa ampliamente la de sus pares masculinos. Chile, Granada y Panamá se refieren a programas de protección o asistencia a las adolescentes embarazadas para la educación continua. La educación en temas de educación sexual (Chile) y la sensibilización a las relaciones y perspectiva de género (Cuba) también han sido promovidas. De particular interés resulta la implementación de la Ley núm. 6 de 2000 en Panamá, que establece el uso obligatorio del lenguaje, el contenido y las ilustraciones con perspectiva de género en las obras y textos escolares como una intervención proactiva para la eliminación de prácticas discriminatorias por razón de género y la promoción de la igualdad entre los hombres y las mujeres en el material escolar.

La falta de acceso y las desigualdades en materia de educación tienen un efecto multiplicador negativo, ya que reproducen disparidades a lo largo de la vida laboral por diferencias en las tasas de retorno de los logros educacionales y por la calidad del empleo, que depende en buena medida también del nivel educativo. Asimismo, reproducen diferencias en las capacidades para ejercer la ciudadanía, lo que incluye disparidades en el acceso a redes sociales y al pleno ejercicio de derechos (Scuro y Bercovich, 2014). La región ha cumplido el segundo Objetivo del Milenio en materia de educación, que se puede considerar modesto y ha beneficiado especialmente a las mujeres de las zonas rurales. Sin embargo, queda un camino por recorrer tanto para aprovechar la educación de las mujeres para su participación en el mercado de trabajo como para enfrentar los desafíos del desarrollo sostenible. Es significativo el bajo número de países que hacen referencia a cambios curriculares, políticas de promoción de la educación tecnológica y científica de las niñas, pero son menos los que reportan acciones sectoriales destinadas a construir una cultura de igualdad. La mayoría de las campañas educativas son iniciativas de los ministerios de educación, y no se informan resultados en el sector educativo, de formación docente a todo nivel.

Los niveles de analfabetismo en la población de 15 años y más de la región son bastante bajos, con excepción de algunos países como el Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, pese a los progresos, existen grandes desigualdades. También podemos constatar que las mujeres de zonas rurales tienen en la actualidad menor acceso a la educación en todos los países de la región; así, la tasa de analfabetismo de las mujeres rurales es en promedio un 66% superior a la tasa de analfabetismo de las mujeres urbanas. Estas desigualdades son más pronunciadas en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), México y el Perú. Si además se analiza la brecha digital de género en el contexto de los cambios producidos en la era digital, puede observarse que son muchos los desafíos relativos a la educación que contribuirían a cerrar las brechas entre países y, dentro de estos, evitar que se agregue un nuevo obstáculo a la participación de las mujeres en la economía.

Durante las pasadas décadas, todos los países de la región han incrementado el promedio de años de educación de la población económicamente activa femenina. Sin embargo, las diferencias entre países siguen siendo muy marcadas: el promedio de años de educación de esta población varía entre 12,7 en la Argentina y 5,3 en Guatemala (véase el gráfico II.13). Los países que han logrado avanzar más rápido son la Argentina, donde los años de estudio de esta población eran 9,6 en promedio y ahora alcanzan los 12,7; el Brasil, que pasó de 6,3 años de estudio a 9,4 en 2012, y el Perú, que también alcanzó los 9,4 años de estudio en 2012, mientras que en 1994 esta cifra era de apenas 6,3 años. Más alarmante que las diferencias entre países son las diferencias dentro de estos; por ejemplo, en Guatemala, el promedio de años de estudio de una mujer en la zona urbana es de 6,8 (es decir, primaria completa) mientras que en las zonas rurales no alcanza los 3 años. Situaciones similares se observan en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, donde las mujeres de zonas urbanas estudian en promedio alrededor de 10 años, mientras que en zonas rurales no llegan a 5 años de estudio.

**Gráfico II.13**  
**América Latina (18 países): promedio de años de estudio de la población económicamente activa de 15 años y más, por sexo**  
*(En años)*



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

<sup>a</sup> Datos nacionales, excepto los de la Argentina, que corresponden a zonas urbanas. Los datos corresponden a 2012, excepto para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Paraguay (2011), Honduras (2010), Nicaragua (2009) y Guatemala (2006).

En 20 años no se ha modificado la estructura laboral, aunque sí se han ido cerrando las brechas. Las explicaciones tradicionales relacionadas con la falta de educación de las mujeres o las horas trabajadas por remuneración no bastan para aclarar por qué a 20 años de Beijing, teniendo las mujeres un logro educativo mayor, siguen ocupando los empleos más precarios y trabajan en total más que los varones, sin reconocimiento social ni económico. Por eso, cobran relevancia los esfuerzos que están realizando países como Colombia, Costa Rica, Guatemala, el Ecuador, México y el Uruguay para visibilizar y cuantificar el trabajo total de las mujeres y los hombres con la finalidad de formular políticas integrales de cuidado y empleo. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, y Venezuela (República Bolivariana de), la medición del valor económico del trabajo no remunerado es resultado de la norma constitucional o legal. El Salvador cuenta con el proyecto de valoración del trabajo no remunerado.

La mayoría de los países presentan logros educativos, pero las mujeres siguen encontrando barreras discriminatorias, ya que, a pesar de su mayor educación, no encuentran cauces hacia el mercado laboral formal. Este dilema es parte de los problemas estructurales que enfrenta la región. Las políticas dirigidas a las mujeres han sido neutrales en materia económica, se han focalizado en la aplicación de medidas sociales para las mujeres más vulnerables y se han manifestado en acciones positivas en el ámbito electoral y, en general, en respuestas de corto plazo y poca duración.

## 2. Las políticas públicas: neutralidad, acción positiva y corto plazo

En 1995 la región estaba viviendo las secuelas de la crisis financiera, la caída de la inversión privada y un bajo crecimiento de las economías. Los indicadores de inflación se encontraban a la baja tras la aplicación de medidas de ajuste en varios países, observándose el deterioro de la situación laboral, aumento del desempleo y caída de los salarios reales. En la Plataforma de Acción, se destacó que los programas de ajuste estructural habían sido mal diseñados y ejecutados, lo que tuvo efectos perjudiciales en el desarrollo social.

En ese contexto, la CEPAL ya reconocía la importante contribución de las mujeres al ingreso familiar como consecuencia de su creciente participación en actividades económicas: en los hogares en que ambos miembros de la pareja tienen un trabajo remunerado, el 30% del ingreso familiar es aportado por la cónyuge. En ese momento, ya se llamaba la atención sobre la segregación ocupacional, la persistencia de las desigualdades de ingreso entre hombres y mujeres, y la existencia de discriminación salarial en contra de estas últimas (CEPAL, 1995). Esta visión contenida en los análisis de la época, aunque valoriza el empleo femenino, lo considera ingreso secundario de los hogares.

Si bien durante estos 20 años se constata un importante desarrollo del análisis y los estudios feministas en la región, incluso en lo que respecta a la macroeconomía, no se puede decir que anteriormente se carecía de visión y propuestas dirigidas al logro de la igualdad. La Plataforma de Acción contiene un conjunto de propuestas de política muy claras, por lo que, al revisar los logros de estos 20 años, se hace necesario mirar tanto el contexto internacional como otras dimensiones de las políticas nacionales que ayudan a comprender el motivo de la lentitud y las debilidades de la implementación de los acuerdos. En el objetivo estratégico F.1 de la Plataforma de Acción de Beijing, se señala que los gobiernos han de adoptar medidas para garantizar remuneraciones iguales; aplicar leyes y eliminar prácticas contra la discriminación por motivos de sexo; emprender reformas que otorguen a la mujer iguales derechos que los hombres a los recursos económicos; revisar posibles sesgos de las políticas tributarias; aumentar el conocimiento para medir y comprender mejor el alcance y la distribución del trabajo no remunerado, incluida la formulación de métodos para determinar su valor, y revisar y reformar las leyes que regulen el funcionamiento de las instituciones financieras a fin de que estas presten servicios a las mujeres en las mismas condiciones que se aplican a los hombres, son algunas de las medidas acordadas por los países miembros para promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos. Asimismo, se comprometieron a hacer cumplir leyes de igualdad salarial y eliminar prácticas discriminatorias en el empleo, especialmente las que penalizan la maternidad.

Con relación al empleo, se plantea modificar las políticas a fin de facilitar la reestructuración de los regímenes laborales de manera que promuevan la posibilidad de compartir las responsabilidades familiares, aunque en ese momento se ponían en marcha políticas de desregulación del mercado laboral (Weller, 2007) de signo contrario al que proponía la Plataforma de Acción<sup>48</sup>.

Las reformas de los regímenes previsionales iniciadas en Chile en la década de 1980 tuvieron en la mayoría de los casos efectos negativos sobre la igualdad de género porque, además de reproducir

<sup>48</sup> Las reformas de la década de 1990 ampliaron la gama de contratos disponibles añadiendo al contrato «típico» una serie de contratos de duración fija, ampliando el uso del período de prueba y facilitando modalidades de subcontratación, abaratando el despido entre otras cosas.

la situación desventajosa de las mujeres en el mercado laboral, contienen disposiciones explícitamente desfavorables para ellas (Marco, 2004), ya que sus aportes a los sistemas privados de pensiones se caracterizan por la baja densidad, la brecha salarial y una mayor longevidad, lo que las coloca en una situación particularmente desventajosa. Esfuerzos importantes por recuperar el enfoque universalista de derechos se observan recién en los últimos años del presente siglo.

La Plataforma contiene también recomendaciones orientadas a mitigar los efectos de los acuerdos comerciales sobre las actividades económicas nuevas y tradicionales de la mujer<sup>49</sup>. En Beijing se acordó utilizar el análisis de género en la formulación de las políticas macroeconómicas, microeconómicas y sociales, a fin de vigilar las repercusiones en este sentido y modificar las políticas en los casos en que esas repercusiones fueran perjudiciales, como también enfrentar la pobreza por medio de políticas de empleo y acceso a activos.

En el anexo figuran las iniciativas informadas por los países que han contribuido a reducir la pobreza de las mujeres, abrir oportunidades laborales y ampliar la protección social. Si se considera lo presentado en los programas, se puede concluir que prevalece una asociación entre la noción de vulnerabilidad de las mujeres como colectivo, los programas contra la pobreza y pequeños emprendimientos productivos que algunas veces se reportan como políticas de acceso al mercado laboral.

Son 13 los países de América Latina que informan sobre programas para solucionar la situación de las mujeres en tanto grupo vulnerable y subrayan la necesidad de apoyar a grupos específicos diferenciados por la edad (mujeres mayores y niñas), la ubicación geográfica (mujeres rurales) y la raza (mujeres afrodescendientes, indígenas o gitanas). La asociación entre las mujeres pobres y la vulnerabilidad se hace visible ante la ausencia de políticas dirigidas a todas las mujeres, tal como establece la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y otros convenios internacionales, y predomina en varios países, diferenciándose aquellos que tienen programas focalizados y de corto plazo de los que integran a las mujeres como beneficiarias o receptoras directas de las transferencias monetarias<sup>50</sup>. De hecho, es frecuente que las mujeres aparezcan tanto en los informes como en acuerdos internacionales, formando parte de un conjunto heterogéneo que engloba a “las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, los pequeños agricultores y los agricultores de subsistencia, los pescadores y quienes trabajan en empresas pequeñas y medianas...” (párrafo 58.k del documento final de Río+20) sugiriendo que necesitan de ayuda especial para superar su vulnerabilidad. Tanto el texto como el discurso contribuyen poderosamente a crear la imagen de la mujer como un “otro” vulnerable (Durán, 2015).

De los informes presentados, tres de cada cuatro países de América Latina (12) enfrentan —de alguna manera— la pobreza de las mujeres mediante el otorgamiento de pequeños emprendimientos o microcréditos, sea para vivienda, agricultura o actividades comerciales y productivas. Los países del Caribe (8) se caracterizan por un enfoque indiferenciado desde el punto de vista de género y con cierto enfoque a la familia. En esta subregión, la cooperación y participación de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo e incluso la implementación de planes y programas para abordar la pobreza están generalizadas.

Además, las políticas de empleo en general no abordan —o no lo hacen de forma sistemática y mensurable— los principales asuntos relacionados con el trabajo de las mujeres: el acceso al mercado de trabajo y a la ocupación; la segmentación ocupacional, que mantiene a las mujeres mayoritariamente en los sectores de servicios y cuidados; la brecha de remuneración y las barreras al desarrollo de carrera y de ascenso profesional; la discriminación étnica y racial, que se agrega a las desigualdades de género, y la ausencia de protección social y de sistemas de cuidados. Existe también un conjunto de problemas asociados que incide en las menores oportunidades de autonomía económica de las mujeres, como su acceso a la tierra, a los insumos productivos, al crédito y a la tecnología, entre otros factores productivos (OIT, 2013a).

<sup>49</sup> Los tratados de libre comercio tuvieron un gran apogeo en las mismas décadas en que entraba en vigencia la Plataforma de Acción.

<sup>50</sup> Al respecto, véase CEPAL (2011).

Algunos países, como Costa Rica, Dominica, el Ecuador, México y Portugal, informan cambios legislativos relacionados con los derechos de las trabajadoras incluidas leyes sectoriales, leyes de reconocimiento de las trabajadoras domésticas<sup>51</sup> (Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba y Ecuador), leyes de igualdad salarial (Chile), permisos parentales (Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, España, México y Uruguay), protección a la maternidad (México y Uruguay) y normas contra el acoso sexual y laboral (Chile, Colombia, Costa Rica y España, entre otros).

Una mención especial merece la adopción de las leyes a favor de las trabajadoras domésticas. Destaca la inclusión en la Ley Federal del Trabajo de México del concepto de trabajo decente con perspectiva de género, y la prohibición a los patrones (o a sus representantes) de discriminar por género o estado civil, realizar, permitir o tolerar actos de hostigamiento o acoso sexual, exigir certificados médicos de no embarazo para el ingreso, la permanencia o el ascenso en el empleo y despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada, cambiar de estado civil o tener el cuidado de hijas o hijos menores de edad.

Otro conjunto de logros reportados tiene relación con proyectos socioproductivos, incubadoras de proyectos y el apoyo al emprendimiento con múltiples modalidades dirigidas a facilitar el acceso a los mercados, el crédito y la educación técnica<sup>52</sup>. Estos programas tienen en común el apoyo a mujeres de escasos recursos, jefas de hogar y en situación de vulnerabilidad como las víctimas de violencia y las adolescentes embarazadas. En algunos casos, los países indican que los servicios financieros y no financieros que se ofrecen forman parte de una estrategia para reducir la informalidad y se articulan con políticas de acceso al mercado laboral y el desarrollo productivo. Algunos países, como Colombia, Costa Rica o el Perú, informan sobre programas directamente orientados a favorecer la inserción en el mercado formal de trabajo minimizando la informalidad, mientras que en la mayoría predominan proyectos y programas de pequeños emprendimientos, más bien asociados con la reducción de la pobreza, pequeños créditos con altos intereses y enormes dificultades de acceso a los mercados (OIT, 2013a). Lo cierto es que dichos programas y políticas ocupan un lugar secundario en los planes de desarrollo y se inscriben principalmente entre las políticas de erradicación de la pobreza, lo que plantea la necesidad de redoblar los esfuerzos para integrar la perspectiva de género en el análisis económico, social y ambiental.

Es llamativo el hecho de que muchos países reportan como logro la implementación de programas de microcrédito especialmente dirigidos a mujeres. Con relación al sistema financiero, solo Chile cuenta con información desagregada por sexo, la que indica la existencia de una nueva forma de segmentación que coloca a las mujeres no solo como mayoría en los empleos precarios y en los pequeños emprendimientos, sino también en el microcrédito, cuya característica es la de requerir tasas de interés superiores a las del sistema financiero, penalizando a las mujeres pobres por carecer de propiedad para ofrecer garantía y, de esta manera, fortalecer el círculo de la exclusión (CEPAL, 2013b). Son los casos de los programas Semilla del Estado Plurinacional de Bolivia, Mujer Cabeza de Familia Microempresaria de Chile, Modelo Integral de Fortalecimiento al Emprendurismo y la Empresariedad para la Autonomía Económica de las Mujeres de Costa Rica, el proyecto Mujeres Emprendedoras Rurales de Guatemala, los proyectos Greenville Market Development, Agricultural Feeder Project, Market Access and Rural Enterprise Project de Granada, Sister-to-Sister Programme de las Islas Turcas y Caicos, Women in Harmony Programme de Trinidad y Tabago y Women of Worth (WOW) Project de Guyana.

En relación con la disminución de la pobreza, sobresalen como logros los programas de transferencia de renta en los informes de, por ejemplo, la Argentina, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, El Salvador, México, el Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Suriname y el Uruguay<sup>53</sup>. Estos programas han tenido una rápida expansión en la región, razón por la cual ya en 2012 un estudio realizado sobre estos (CEPAL, 2012) concluía que tenían una gran importancia para las mujeres, sobre todo para las que se encuentran en situación de pobreza. Las razones que se esgrimen en el estudio son: que las mujeres son las receptoras directas del beneficio; que para la percepción

<sup>51</sup> Véase el anexo sobre países que equiparan la ley de trabajadoras domésticas a los demás trabajadores.

<sup>52</sup> Véase mayor información en el anexo.

<sup>53</sup> En el anexo puede verse el detalle de los programas mencionados en los informes.

de ese beneficio se imponen ciertas condiciones a su comportamiento (por ejemplo, en lo relativo al consumo, las responsabilidades de cuidado de los niños, niñas y adolescentes, y decisiones relativas a la participación laboral); que los bonos se convierten en un componente clave de las estrategias de sobrevivencia de los hogares y, en particular, de los de las mujeres pobres; que pueden repercutir en las relaciones dentro de los hogares y en la toma de decisiones sobre la utilización de los recursos económicos, y que afectan (o pueden afectar) otros órdenes de la vida de las mujeres, relativos a su autonomía física y política. Por otro lado, dichos programas determinan ciertos tipos de relaciones entre las mujeres y el Estado, entre las mujeres y las políticas públicas y entre las mujeres y los sistemas de protección social. Por último, se afirma que dichos programas influyen en la autonomía económica de las mujeres, sus derechos y la calidad de su ciudadanía.

Sin duda, los programas de transferencias condicionadas (PTC) han marcado un hito en la política social de América Latina. Constituyen la primera experiencia sólida y extendida de asistencia monetaria a una gran parte de la población en situación de pobreza. Las mujeres se convirtieron en actores esenciales de esos programas, al ser las principales beneficiarias y corresponsables de las metas propuestas en los PTC: atender las carencias presentes y romper la transferencia intergeneracional de la pobreza en el mediano y largo plazos. En muchos casos, los programas favorecieron el acceso de las mujeres a instituciones, documentos de identidad y escolarización de los niños. Sin embargo, estos programas presentan dos debilidades clave: i) forman parte de sistemas de protección social segmentados, y ii) en el panorama actual, acceden a los beneficios quienes se incorporan plenamente al mercado laboral en ocupaciones formales y, en el resto de los casos, son acreedores a beneficios más modestos.

En su dimensión de género, los PTC presentan características que, de hecho, constituyen obstáculos para eliminar las causas fundamentales de la desigualdad de género. Esta inadecuación obedece a una visión maternalista, ya que se consolida el rol de las mujeres (sobre todo las de menores ingresos) como cuidadoras y como mediadoras entre el Estado, la familia y la comunidad de mujeres (Provoste y Valdés, 2000), sin que se promuevan mecanismos que les permitan una participación económica independiente de la asistencia.

La información procedente de las encuestas de uso del tiempo permite confirmar la hipótesis de que la participación en los PTC incrementa el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres. Los ejemplos de México y el Ecuador así lo demuestran. El tiempo de trabajo total de las mujeres que reciben PTC difiere levemente de las que no los perciben, siendo mayor en México en el caso de las mujeres no receptoras, al contrario que en el Ecuador.

Los informes muestran que, si bien los PTC son la forma más generalizada de atención a las familias pobres, en algunos casos, se articulan con programas complementarios como los de apoyo a la lactancia y a la escolaridad, de capacitación, de microcrédito y de empleo. Dichos programas de alta cobertura y bajo costo han ido ajustando su arquitectura institucional, llevando a cabo evaluaciones y buscando nuevos rumbos para la protección social. Es posible afirmar que la mayoría de los programas se orientan más a reducir la vulnerabilidad económica de las mujeres que a aumentar su autonomía económica; un ejemplo de ello son los bonos. Los programas pueden también orientarse principalmente a mejorar la oferta de la mano de obra femenina que a trabajar con la demanda de mano de obra (mercados, empresarios) para que contraten más mujeres. En efecto, pocos programas y políticas se orientan a modificar la división sexual del trabajo en el mercado.

En el ámbito de la protección social, la Argentina puso en marcha asignaciones universales por hijo y por embarazo destinada a mujeres desocupadas o trabajadoras de la economía informal o del servicio doméstico. Es una asignación universal liquidada a la madre, salvo que el padre demuestre que es él quien tiene la tenencia. Se trata de una política novedosa de tipo universal que ha tenido impactos importantes en la disminución de mujeres sin ingresos propios<sup>54</sup>. Por su parte, Chile llevó a cabo una reforma previsional en 1999 que presenta una injusta redistribución, la que se traduce en una menor acumulación de fondos previsionales para las mujeres que tienen un trabajo remunerado

<sup>54</sup> Véase “Asignación Universal por Hijo” [en línea] <http://www.anses.gov.ar/asignacion-universal-68>.

y en la ausencia de protección en la vejez para aquellas que se han dedicado al trabajo doméstico no remunerado. La actuación en ambos aspectos conduciría a paliar además la injusticia en el ámbito del reconocimiento: al valorar el aporte de las mujeres en el trabajo reproductivo, se ampliaría la cobertura de pensiones (CEPAL, 2013a).

La Constitución de la República de Cuba, en sus artículos 47 y 48, establece la garantía que ofrece el Estado mediante el Sistema de Seguridad Social a la población en general. De igual forma, la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó la Ley núm. 105 de Seguridad Social, que perfecciona y amplía los derechos contemplados en la anterior Ley núm. 24, en la que se recoge que en consideración a los principios constitucionales, la mujer y el hombre gozan de iguales derechos, deberes y garantías, y de las mismas oportunidades y posibilidades.

Como ya se ha señalado, aunque recientes y escasas, no dejan de ser relevantes las iniciativas orientadas a enfrentar el mundo del trabajo de manera integral adoptando leyes que mitigan los efectos de la división sexual del trabajo como los permisos parentales o la ampliación de permisos de maternidad. Sin embargo, las salas cuna son todavía insuficientes en el escenario demográfico en que aumentan las demandas de cuidado infantil, de ancianos y enfermos a un ritmo superior que la creación de servicios de cuidado.

Se puede concluir que el progreso registrado ha sido lento e insuficiente. Esto se debe, en primer lugar, a que los primeros años posteriores a la Conferencia de Beijing se han caracterizado por el predominio de políticas abiertas y desreguladas en las que el papel del Estado fue limitado y se concentró en reforzar la competitividad de los mercados y la reducción de la pobreza sin hacer frente a los cambios estructurales de la matriz productiva ni a la agenda de igualdad social. En segundo lugar, esta situación obedece a la escasa fuerza política del movimiento de mujeres y a la debilidad institucional de los mecanismos estatales para el adelanto de la mujer, en particular, para incidir sobre las políticas económicas. Por último, se debe a las resistencias culturales del sistema político, judicial e incluso sindical, que se han ido modificando con la presencia de nuevos liderazgos femeninos surgidos gracias a la estabilidad democrática que ha caracterizado a la región durante los últimos 20 años.

### **C. Logros en la autonomía física**

En estos 20 años, se ha avanzado en varios aspectos. Dos son los principales ámbitos en que los países reportan avances y desafíos pendientes: la salud de las mujeres y la violencia contra las mujeres. Con relación a la autonomía física, en los informes presentados, algunos países señalan avances en la formulación de políticas integrales (son los casos de la Argentina, Chile, Colombia, Cuba y el Uruguay), y otros destacan los esfuerzos para ampliar la cobertura y atención humanizada del parto institucional (como ocurre en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, México y el Paraguay). A nivel legislativo, se han aprobado leyes de violencia contra la mujer, de despenalización del aborto o de anticoncepción de emergencia, aunque con ciertas restricciones, como la necesidad de presentar una receta médica. Varios países informan la aprobación de leyes para el aborto seguro, como la ley núm. 18.987 de interrupción voluntaria del embarazo sancionada en el Uruguay en 2012, o la Sentencia T-841 del Tribunal Constitucional de Colombia, que indica que el riesgo de salud mental de la mujer es suficiente para realizar un aborto. En general, este es un tema sobre el que cada país ha realizado reflexiones y debates que han llevado a reconocer los derechos humanos de las mujeres en su integridad. En el informe de Chile, se destaca que: “un tema especialmente complejo en nuestro país, lo constituye la penalización absoluta del aborto, en toda circunstancia. Este régimen legal prohibitivo importa la negación de numerosos derechos humanos de las mujeres y contraviene las recomendaciones que al respecto han realizado numerosos organismos internacionales de protección a los derechos humanos (el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres y el Comité de Derechos del Niño, entre otros)”.

En el informe de la Argentina se asegura que la Constitución Argentina y los tratados de Derechos Humanos impiden castigar la realización de abortos por parte de cualquier mujer víctima de violación y no sólo de aquellas mujeres violadas que sufrieran alguna discapacidad mental, en atención a los principios de igualdad, dignidad de las personas y de legalidad; que los médicos en ningún caso deben requerir autorización judicial para realizar esta clase de abortos, siendo suficiente la declaración jurada de la víctima, o su representante legal, y que los jueces deben abstenerse de judicializar el acceso a estas intervenciones.

En el caso del Brasil, el aborto como causa de mortalidad materna se ha reducido de 16,6 muertes por cada 100.000 niños nacidos vivos en 1990 a 3,1 muertes por 100.000 nacidos vivos en 2011. En los años noventa, el aborto era la principal causa de muerte materna y figura hoy en la quinta posición, correspondiendo al 5% de los casos, tras la hipertensión arterial (20%), la hemorragia (11%), las enfermedades cardiovasculares —hipertensión crónica complicada por el embarazo— (9%) y las infecciones posparto (6%). En 2013, se registraron 1.521 casos de abortos legales en todo el país; en 2012 fueron 1.613 y en 2011, 1.495 casos. Estos procedimientos se realizaron en establecimientos de salud con servicio de obstetricia, y sumaron, respectivamente, 219 en 2013, 210 en 2012 y 223 en 2011.

Además de la puesta en marcha de servicios, los países han elaborado protocolos y guías para la atención posaborto que dan cuenta de la relevancia que estas prácticas están adquiriendo para combatir la muerte de mujeres. En la Argentina, por ejemplo, se encuentra vigente la “Guía para el mejoramiento de la atención post-aborto”, elaborada por el Ministerio de Salud de la Nación en 2005 y aprobada por Resolución núm. 989/2005. En el año 2010, desde el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable del Ministerio de Salud de la Nación, se actualizó y difundió en las distintas provincias del país la “Guía técnica para la atención de los abortos no punibles”, elaborada en 2007. En 2013, la coordinación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable priorizó trabajar sobre tres líneas estratégicas de intervención: prevención del embarazo no planificado; disminución de los egresos hospitalarios por aborto, especialmente en la población adolescente, y reducción de la morbimortalidad materna por aborto. En el Paraguay, las normas de atención humanizada posaborto entraron en vigencia desde 2012, en virtud de la Resolución SG 146 del Ministerio de Salud y Bienestar Social. En Chile, la Resolución Exenta 264 del Ministerio de Salud (2011) estableció orientaciones técnicas para la atención integral de las mujeres que presenten un aborto y otras pérdidas reproductivas.

Por otra parte, los esfuerzos por incorporar la perspectiva de género en los programas y ministerios de salud han dado importantes resultados en países como la Argentina, México, el Paraguay o la República Dominicana.

Existen también avances en materia de registros estadísticos de salud y en la conformación de comités interinstitucionales de atención integrada a las víctimas de violencia, como en el caso de El Salvador o Guatemala. Entre otros progresos, se incluyen mediciones sobre salud, como la encuesta nacional de salud sexual y reproductiva de Costa Rica y el sistema nacional de información sobre salud de México. Este último cubre estadísticas de natalidad, mortalidad, morbilidad (incluidas lesiones y violencia familiar) e invalidez desagregadas por sexo, así como los factores demográficos, económicos, sociales y ambientales vinculados, y los recursos físicos, humanos y financieros disponibles para la protección de la salud de la población, y su utilización. La disponibilidad de información y de datos que permiten medir la violencia contra las mujeres en un número creciente de países es el resultado de un esfuerzo que tiene entre sus desafíos la superación de las deficiencias actuales. En el caso de la violencia contra las mujeres, aún es difícil contar con un panorama regional que permita identificar la magnitud en relación con todas las dimensiones, principalmente debido a una recolección de información estadística escasa y heterogénea, y a que los registros administrativos en general aportan datos aislados sobre ciertos servicios sin permitir un diagnóstico completo.

Otro de los avances se refiere a la incorporación de mecanismos de salud intercultural, tomando en cuenta los saberes milenarios de medicina no tradicional en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador, Guatemala y México.

Países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) señalan su voluntad de reducir el embarazo adolescente y la importancia de dar prioridad a su prevención, mediante la educación integral para la sexualidad y el acceso oportuno y confidencial a la información, el asesoramiento, las tecnologías y servicios de calidad, incluida la anticoncepción oral de emergencia sin receta y los condones femeninos y masculinos.

Como problemas prioritarios, los informes de los países han resaltado la mortalidad materna, las dificultades en el acceso a la salud sexual y la procreación responsable, así como el cáncer cervicouterino.

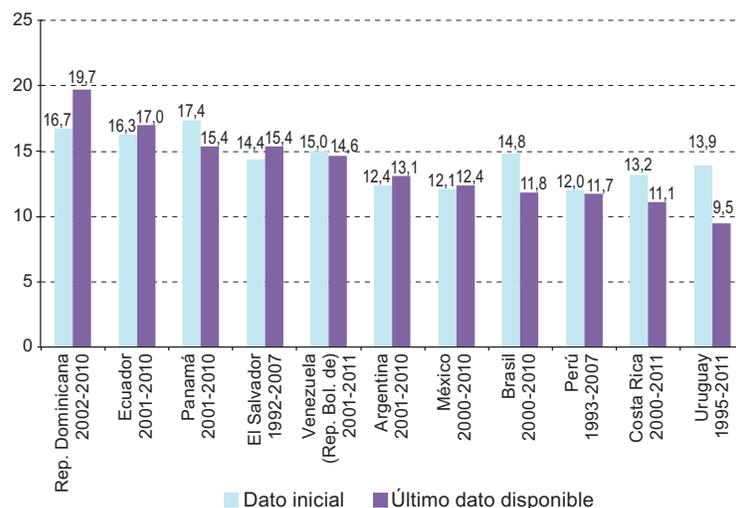
## 1. El embarazo adolescente

La autonomía física de las mujeres sigue enfrentando cuestionamientos que, en varios países, se traducen, entre otras cosas, en restricciones a sus derechos reproductivos, por ejemplo, al acceso al control de la fecundidad, ya sea de la población en su conjunto (como en el caso de la prohibición de distribuir la anticoncepción de emergencia) o de determinados segmentos de la población (falta de políticas y acciones adecuadas pertinentes y oportunas orientadas a las adolescentes), en ausencia de educación en esta materia o en la imposición de una maternidad no deseada.

Una consecuencia grave de estos vacíos es el embarazo en la adolescencia, un problema que permanece como un nudo no resuelto y contribuye a perpetuar el ciclo de la pobreza en la medida en que se vincula con la deserción escolar y las consecuentes dificultades para enfrentar la vida laboral. La tasa de fecundidad de adolescentes en América Latina y el Caribe es una de las más altas del mundo, solamente superada por los países del África Subsahariana. Los datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe muestran que, pese a que la fecundidad de las mujeres en general tiende a la baja, la fecundidad de las adolescentes no solo no registró grandes disminuciones, sino que incluso en algunos países ha aumentado en el grupo de adolescentes de menores ingresos y menor nivel educativo.

Según los indicadores del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, la maternidad en adolescentes alcanza al 19,9% de las mujeres de entre 15 y 19 años en Nicaragua, al 19,7% en la República Dominicana, al 18,3% en Honduras y al 17% en el Ecuador (véase el gráfico II.14).

**Gráfico II.14**  
**América Latina (11 países): mujeres de 15 a 19 años que son madres,**  
**dato inicial y último dato disponible**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

El embarazo y la maternidad en la adolescencia, expresión de las profundas inequidades sociales, culturales, de género y de etnia o raza presentes en la región, además de ser un obstáculo importante para la superación de la pobreza y la incorporación de las mujeres jóvenes al mundo laboral, expone a las niñas y jóvenes a un mayor riesgo de violencia física o sexual por parte de sus parejas. Así lo indican las tasas de prevalencia dos a tres veces superiores en el caso de las mujeres que tuvieron su primer hijo antes de los 17 años en comparación con las que fueron madres después de los 25 años, según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2014).

Con respecto al embarazo adolescente, algunos países (entre ellos, la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y Chile) reportan programas de prevención, atención y acogida, incluidas normas para fomentar su escolaridad.

Los informes presentados por Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) señalan la importancia de la atención a mujeres afectadas por el VIH; a tal fin, aplicaron diversas medidas, como el establecimiento de metas<sup>55</sup> de reducción en la Argentina, enfoques novedosos como “la perspectiva de la diferencia” en el Brasil y otros. Otro tema que es recurrente en la mayoría de los informes (por ejemplo, en los presentados por Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, México, Panamá y el Paraguay) es la atención y prevención del cáncer.

## 2. La mortalidad materna

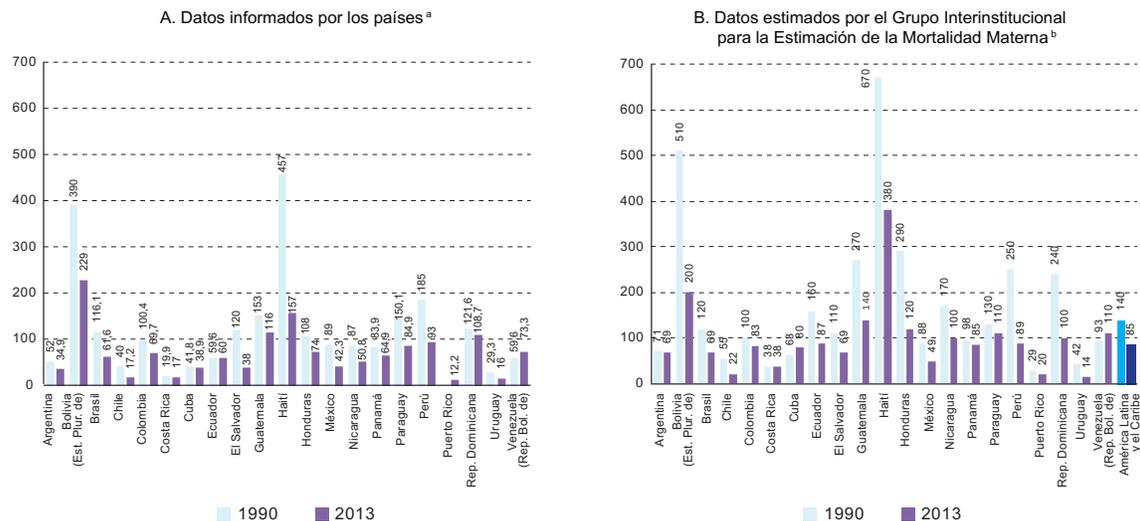
La muerte materna es un problema mundial y, a pesar de los esfuerzos realizados, después de casi diez años de lanzados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que incluyen la razón de mortalidad materna como un indicador para evaluar los logros en materia de salud reproductiva, su medición sigue siendo un serio desafío, pues aun valiéndose de técnicas demográficas, las decisiones aleatorias son inevitables, lo que redundará en que las estimaciones tengan un grado importante de subjetividad.

La violencia de género es una de las causas indirectas de las muertes de mujeres ocurridas durante el embarazo, parto o puerperio a causa de una desigualdad de género, consecuencia de factores históricos, sociales y culturales. De las 529.000 muertes maternas que ocurren al año en el mundo, el 99% sucede en países pobres que sufren complicaciones serias y a largo plazo. Las complicaciones asociadas con el embarazo y el parto se encuentran entre las principales causas de muerte en los países en desarrollo, por lo que es importante mejorar el acceso a la atención obstétrica de emergencia. Cabe destacar también que, tanto la violencia intrafamiliar como las elevadas cifras de mortalidad materna en los países en desarrollo son problemas de salud pública y de justicia social reconocidos mundialmente.

En América Latina y el Caribe, la información disponible actualmente indica que las causas de las defunciones maternas se asocian con las complicaciones del embarazo, el parto y el puerperio. La mortalidad materna en la región es motivo de preocupación (véase el gráfico II.15) y es probablemente uno de los mejores indicadores de la desigualdad y la discriminación que afecta a las mujeres. No solo indica la cantidad de muertes por causas prevenibles, sino que da cuenta de las desigualdades sociales, territoriales y étnicas, ya que afecta más a las mujeres pobres rurales e indígenas (CEPAL, 2013c). La posibilidad desigual de acceder a los servicios de anticoncepción, interrupción del embarazo y otras necesidades relacionadas con el ejercicio de la autonomía física de las mujeres tiene consecuencias mortales para quienes no pueden recurrir a la atención privada y peor aún si además deben hacerlo en un contexto de penalización.

<sup>55</sup> La Argentina fijó como meta reducir, entre 2005 y 2015, un 10% la prevalencia de VIH en mujeres embarazadas de 15 a 24 años. El último dato disponible al respecto fue de un 0,36% en 2006, valor cercano a la meta de un 0,32% fijada para 2015. La transmisión vertical pasó de 329 niños/as infectados/as en 1995 a menos de 100 durante 2009.

**Gráfico II.15**  
**América Latina (21 países): razón de mortalidad materna, alrededor de 1990 y 2013**  
*(Tasa por 100.000 nacidos vivos)*



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), “Core Health Indicator Database” [en línea] <http://www.paho.org>; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos CEPALSTAT, sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Monitoreando la situación de niños y mujeres” [en línea] <http://www.childinfo.org/>.

<sup>a</sup> Los datos disponibles comprenden las muertes registradas en los sistemas nacionales de estadísticas para los años consignados y notificadas a la OPS por las autoridades nacionales: Argentina (1990 y 2012), Bolivia (Est. Plur. de) (1994 y 2003), Brasil (1996 y 2012), Chile (1990 y 2012), Colombia (1998 y 2011), Costa Rica (1995 y 2013), Cuba (1990 y 2013), Ecuador (1997 y 2012), El Salvador (1994 y 2013), Guatemala (2000 y 2012), Haití (1991 y 2013), Honduras (1997 y 2010), México (1990 y 2012), Nicaragua (2001 y 2013), Panamá (1995 y 2012), Paraguay (1990 y 2012), Perú (1994 y 2011), Puerto Rico (2011), Rep. Dominicana (1999 y 2013), Uruguay (1997 y 2013) y Venezuela (Rep. Bol. de) (1997 y 2011).

<sup>b</sup> La estimación de la mortalidad materna (tal como figura en el quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio, meta 5.A, indicador 5.1) es realizada por el Grupo Interinstitucional para la Estimación de la Mortalidad Materna, constituido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Mundial, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la División de Población de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en colaboración con un grupo técnico asesor. Las estimaciones no son necesariamente equivalentes a las estadísticas nacionales oficiales.

Otros países consideran que los avances han sido insuficientes, como lo señala la Argentina: “un recién nacido o una mujer embarazada tienen más probabilidades de morir en las regiones del Noroeste de la Argentina” que en otras regiones del mismo país. En otros países, si bien las cifras han bajado significativamente, se encuentran aún en niveles extremadamente altos. Es el caso de Haití, que presenta una mortalidad materna de 380 mujeres por cada 100.000 nacidos vivos en 2013 (670 en 1995), o del Estado Plurinacional de Bolivia, cuya tasa asciende a 200 mujeres por cada 100.000 nacidos vivos en 2013, lo que representa menos de la mitad de lo que ocurría en 1995, cuando la tasa era de 510 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos.

Por ello, en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo acordado por los gobiernos de la región en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (2013), se reafirmó que la mortalidad materna es una afrenta a los derechos humanos y se reconoció que las muertes maternas, en su abrumadora mayoría, son prevenibles. Los gobiernos allí reunidos debatieron ampliamente en torno a la mortalidad materna y reconocieron que las elevadas tasas de muertes maternas se deben, en gran medida, a la dificultad para acceder a servicios adecuados de salud sexual y salud reproductiva y a la realización de abortos inseguros.

En el Consenso se sostiene: “Preocupados por las elevadas tasas de muertes maternas, en gran medida debidas a la dificultad para acceder a servicios adecuados de salud sexual y salud reproductiva y

a la realización de abortos inseguros, y conociendo que algunas experiencias en la región muestran que la penalización del aborto provoca el incremento de la mortalidad y morbilidad maternas y no disminuye el número de abortos, todo lo cual aleja a los Estados del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Por tal motivo, los países acordaron promover políticas que contribuyan a asegurar que las personas ejerzan sus derechos sexuales, que abarcan el derecho a una sexualidad plena en condiciones seguras, así como el derecho a tomar decisiones libres informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, con respeto de su orientación sexual e identidad de género, sin coerción, discriminación ni violencia, y garantizar el derecho a la información y a los medios necesarios para su salud sexual y salud reproductiva. Acordaron también: “Eliminar las causas prevenibles de morbilidad y mortalidad materna, incorporando en el conjunto de prestaciones integrales de los servicios de salud sexual y salud reproductiva medidas para prevenir y evitar el aborto inseguro, que incluyan la educación en salud sexual y salud reproductiva, el acceso a métodos anticonceptivos modernos y eficaces y el asesoramiento y atención integral frente al embarazo no deseado y no aceptado y, asimismo, la atención integral después del aborto, cuando se requiera, sobre la base de la estrategia de reducción de riesgo y daños”.

En cuanto a la mortalidad materna, se sabe que las cifras disponibles no siempre dan cuenta de la magnitud real del problema, pero, a pesar de las deficiencias, las brechas entre países y dentro de ellos ilustran la desigualdad de acceso a la correcta atención en salud mencionada. De acuerdo con la CEPAL, la mortalidad materna continúa siendo la gran herida del desarrollo en la región, y uno de los mayores problemas para abordarla es el hecho de que no existan métodos confiables para su medición (encuestas de salud o encuestas específicas sobre el tema, con el evidente problema de la falta de cobertura correcta). Algunos países han mostrado interés por integrar la medición de la mortalidad materna en los censos de población, pero, al tratarse de una medición compleja, solo algunos países la han llevado a cabo y con resultados aún deficientes. De este modo, a pesar de los esfuerzos, a 20 años de la Plataforma de Acción de Beijing y a 15 años de lanzados los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en los que se incluyó la razón de mortalidad materna como indicador para evaluar los logros en materia de salud reproductiva, su medición sigue siendo un serio desafío.

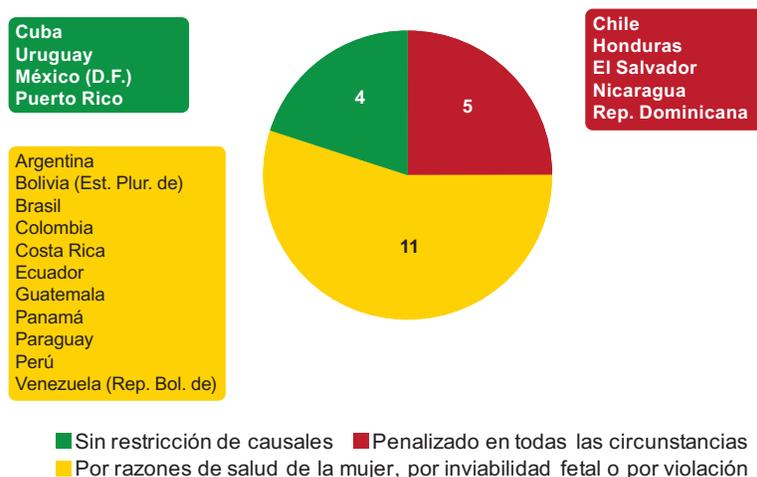
### 3. La violencia contra las mujeres

De un modo paulatino pero constante, a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, la violencia contra las mujeres fue marcando la agenda internacional de los derechos humanos. Los avances más notorios tuvieron lugar en la normativa de los países, particularmente en el tema de la violencia contra las mujeres. Esto ha puesto en tensión la dicotomía entre lo público y lo privado produciendo cambios lentos pero seguros en el ámbito sociocultural. El desafío que se presenta hoy en la mayoría de los países es el acceso a la justicia para una efectiva aplicación de las leyes y normas y una correcta interpretación. Los avances respecto de la incorporación de los objetivos de igualdad de género en la agenda política de los gobiernos han significado el reconocimiento de la amenaza que representa para la autonomía de las mujeres la violencia ejercida en su contra y la aceptación de la intervención del Estado, lo que implica una transformación en la noción que la sociedad tenía de un problema considerado privado.

En esta materia los países están focalizados en crear o mejorar el acceso a servicios de interrupción voluntaria del embarazo (en los países en los que ya se encuentra permitido). Esta tarea implica desarrollar reglamentos, normas y protocolos de atención de acuerdo a lo estipulado por la ley. Los países reconocen la necesidad de avanzar en políticas que conduzcan a reducir los efectos del aborto inseguro en los países que aún mantienen restricciones parciales o totales (véase el gráfico II.16).

Otro problema que afecta a las mujeres latinoamericanas y caribeñas en relación con sus derechos sexuales y reproductivos es la persistencia en varios países de medidas que sancionan a las mujeres que se han sometido a abortos, lo que constituye una vulneración de sus derechos humanos, pese al compromiso asumido por los Estados en el Consenso de Brasilia (2010) de “revisar las leyes que prevén medidas punitivas a las mujeres que se hayan sometido a abortos [...] y garantizar la realización del aborto en condiciones seguras en los casos autorizados por la ley”.

**Gráfico II.16**  
**América Latina: legislación sobre el aborto y la interrupción voluntaria del embarazo**  
*(En números absolutos)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

De acuerdo con el informe del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe sobre violencia (CEPAL, 2014b): “la creciente invocación del derecho a una vida libre de violencia en el marco de la revisión de la vigencia de otros derechos en contextos variados es indicativa de la aplicación práctica de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y no regresividad de los derechos humanos. En la medida en que el principio de no discriminación cruza transversalmente todo el sistema, la indivisibilidad e interdependencia de los derechos determina que todos tienen la misma jerarquía y deben ser respetados con el mismo énfasis, ya que todos resultan esenciales para el desarrollo de la vida humana. La violación de uno de ellos afecta la vigencia de los restantes. Además, de acuerdo con el principio de progresividad, tanto la interpretación de los derechos humanos como los mecanismos para su realización deben evolucionar en forma constante, sin retroceder frente a los logros alcanzados”. Otro de los problemas señalados se refiere, principalmente en el Caribe, a los casos de violación y la impunidad de los perpetradores. Tres países del Caribe se encuentran entre los primeros diez países con más casos de violación. En efecto, la legislación es insuficiente, las penas son muy leves y existe una cultura de la impunidad.

### a) El femicidio

La violencia contra las mujeres puede producir la muerte, y este es un flagelo que persiste aún a pesar de las iniciativas realizadas por los países. Según los datos del informe sobre violencia del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014b), durante 2012 se registraron 496 muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o ex pareja íntima en nueve países de América Latina. En el mismo año, se registraron 545 homicidios por razones de género o femicidios en siete países de la región, de los cuales casi dos tercios tuvieron como victimarios a la pareja o ex pareja íntima.

A pesar de que América Latina y el Caribe es la única región del mundo que tiene una convención regional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer —la Convención de Belém do Pará— y que las leyes contra la violencia han producido importantes avances en los países que las promulgaron, aún no se tipifica el femicidio en muchos países. En el cuadro II.1 se enumeran los países donde el femicidio se encuentra tipificado.

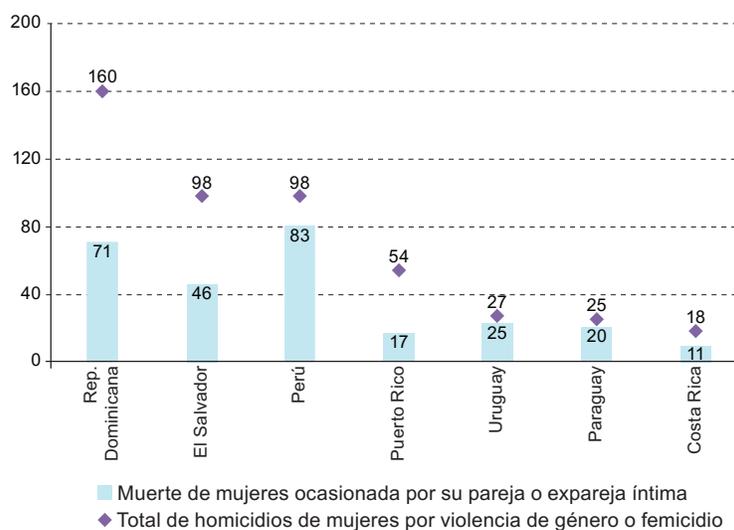
**Cuadro II.1**  
**América Latina (países seleccionados): tipificación penal del femicidio**  
**(o feminicidio) en los códigos penales**

Argentina (2012)	Asesinato de una mujer cometido por un ascendiente, descendiente, cónyuge, excónyuge o la persona con quien mantiene o ha mantenido una relación de pareja, haya habido o no convivencia.
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013)	Acción de extrema violencia que viola el derecho fundamental a la vida y causa la muerte de la mujer por el hecho de serlo.
Chile (2010) y Costa Rica (2007)	Muerte violenta de una mujer a manos de su cónyuge, pareja o expareja.
Colombia (2008) y Ecuador (2014)	Muerte de una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género.
El Salvador (2012), Honduras (2013) y México (2007)	Forma extrema de violencia de género contra las mujeres producto de la violación de sus derechos humanos, tanto en el ámbito público como en el privado.
Guatemala (2008), Nicaragua (2010) y Panamá (2013)	Todas las muertes violentas de mujeres en el marco de relaciones desiguales de poder, las que incluyen el matrimonio y la convivencia.
Perú (2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (2007)	Muerte de una mujer causada por su ascendiente, descendiente natural o adoptivo, quien sea o haya sido su cónyuge o conviviente o persona con quien esté sosteniendo o haya sostenido una relación de pareja.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2013-2014: el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014.

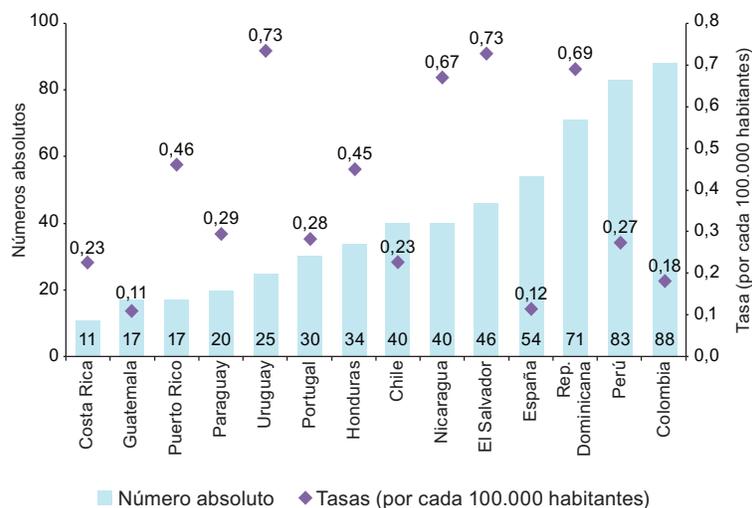
Catorce países de la región han creado el tipo penal de femicidio, lo que permite realizar una comparación regional de registros oficiales. El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe ha construido con esta información el indicador de muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, sin embargo, dado que varios países no procesan la información de femicidios, la construcción del indicador ha sido compleja y solo cubre algunos países, como se observa en el gráfico II.17 (véanse también los gráficos II.18 y II.19).

**Gráfico II.17**  
**América Latina (7 países): femicidio u homicidio de mujeres por razones de género y muertes**  
**de mujeres ocasionadas por pareja o ex pareja íntima, último dato disponible**  
*(En números absolutos)*



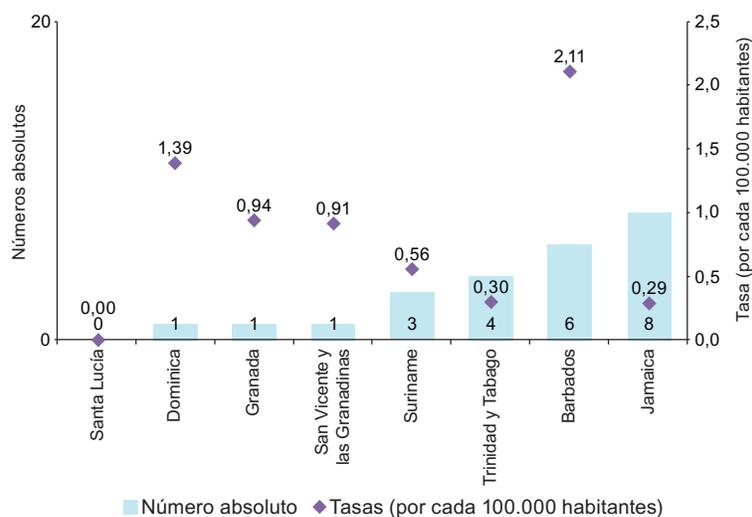
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2013-2014: el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014.

**Gráfico II.18**  
**América Latina (12 países), España y Portugal: muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, 2013**  
*(En números absolutos y tasas)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2013-2014: el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014.

**Gráfico II.19**  
**El Caribe (8 países): muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, último período disponible**  
*(En números absolutos y tasas)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2013-2014: el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014.

A pesar de contar con la información para el cálculo del indicador, uno de los obstáculos metodológicos más importantes es la dispersión del origen de los datos que provienen tanto de registros policiales, de investigaciones de las fiscalías o de información forense como de estadísticas vitales vinculadas al sistema de salud y del registro civil, como se señala en el cuadro II.2.

**Cuadro II.2**  
**América Latina y el Caribe: fuentes de información para el registro de la muerte**  
**de mujeres ocasionada por sus parejas o ex parejas íntimas**

País	Fuente (institución)	Ámbito del Estado
Chile	Fiscalía Nacional, Unidad Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar	
El Salvador	Fiscalía General de la República	Fiscalías/Procuración
Perú	Ministerio Público, Observatorio de Criminalidad	
República Dominicana	Procuraduría General de la República	
España	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	
Granada	Ministry of Social Development, Housing and Community Development, Division of Gender and Family Affairs, GBV Unit	
Guatemala	Organismo Judicial y Ministerio Público	Ministerios del poder ejecutivo
Portugal	Relatório Anual de Segurança Interna/ Observatorio de las Mujeres Asesinadas (OMA) de la Unión de Mujeres Alternativa y Respuesta (UMAR)	
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Movilización Nacional, Desarrollo Social, Familia, Asuntos de Género, Personas con Discapacidad y Juventud	
Uruguay	Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior	
Costa Rica	Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	Organismo para el adelanto de la mujer (en forma independiente o en coordinación con otras instituciones)
Paraguay	Dirección de Comunicación y Cultura Democrática del Ministerio de la Mujer/ Policía Nacional	
Trinidad y Tabago	Ministry of Information and Gender Affairs Division	
Colombia	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Cuerpos forenses
Honduras	Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) - Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios	Universidades
Barbados	Real Fuerza Policial de Barbados	
Jamaica	Research Planning & Legal Services Branch, Jamaica Constabulary Force - Cuerpo de Policía de Jamaica	
Nicaragua	Comisaría de la Mujer de la Policía Nacional de Nicaragua	Fuerzas policiales
Puerto Rico	Policía de Puerto Rico, Informes estadísticos	
Santa Lucía	Real Fuerza de Policía de Santa Lucía	
Suriname	Servicio de Información Criminal de la Policía	
Trinidad y Tabago	Crime and Problem Analysis Branch, Servicio de Policía de Trinidad y Tabago	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2013-2014: el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014.

## b) Las leyes integrales de violencia

A casi 20 años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), todos los países de la región cuentan con leyes de violencia, la mayoría dispone de un plan de acción para enfrentar y eliminar la violencia contra las mujeres y diez países promulgaron leyes integrales contra la violencia. Los planes nacionales se han basado en la Convención de Belém do Pará, instrumento internacional vinculante fundamental en la elaboración de la normativa legislativa regional.

La instauración de leyes integrales que abordan la violencia contra las mujeres más allá del ámbito de la familia y que ofrecen una mirada amplia sobre la forma de encarar las diversas manifestaciones de la violencia hacia las mujeres se inició en 2007 en México y Venezuela (República Bolivariana de). Posteriormente, Colombia y Guatemala (2008), la Argentina y Costa Rica (2009), El Salvador (2010), Nicaragua (2012), y Bolivia (Estado Plurinacional de) y la República Dominicana (2013) sancionaron normas similares.

Según el informe sobre violencia del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014b), existen dos propuestas relevantes para avanzar en el acceso a la justicia: la iniciativa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) de un *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, y la iniciativa de la Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI) de las *100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*<sup>56</sup>.

La CEPAL (2014b) considera que la violencia contra las mujeres no puede analizarse y enfrentarse de manera aislada, sino de forma vinculada a los factores de desigualdad económica, social y cultural que operan en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, los que tienen su correlato en la desigualdad de recursos en el ámbito privado y en la esfera pública, y están en directa relación con la desigual distribución del trabajo, especialmente del trabajo doméstico no remunerado.

Resta como desafío pendiente contar con más y mejores herramientas para evaluar los avances y resultados de la gestión de las políticas destinadas a eliminar la violencia contra las mujeres, a fin de conocer los efectos de estas políticas en la vida de las mujeres y el acceso a la justicia, al igual que la capacidad de los operadores de justicia de incorporar en sus prácticas una agenda de igualdad de género y no discriminación hacia las mujeres.

### **c) La trata**

La trata involucra a numerosos actores, incluidos la familia, intermediarios locales, redes internacionales delictivas y autoridades de inmigración. Puede tener fines de explotación sexual o laboral. En la Plataforma de Acción se insta a los países a establecer medidas preventivas y punitivas para acabar con la trata de mujeres y la explotación sexual. En el ámbito internacional, la mayoría de los países de la región han aprobado la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que la complementa (Protocolo de Palermo). Lo cierto es que ningún país está exento de este fenómeno.

En 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, se define la trata de personas como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

En efecto, las víctimas de la trata, engañadas u obligadas por los traficantes, se encuentran expuestas a la explotación laboral o sexual. En el estudio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2006), se estima que cada año cerca de 100.000 mujeres y adolescentes viajan engañadas con promesas de trabajo a Alemania, Bélgica, España, los Estados Unidos, Israel, el Japón, los Países Bajos y otros países asiáticos. Muchas de estas mujeres se convertirán en víctimas de trabajo forzado, pero especialmente serán víctimas de explotación sexual. En este marco, y en un intento por fortalecer la lucha contra este crimen, los países de la región han incorporado nuevas normas y leyes, además de planes de acción para poner freno a esta forma de violencia (CEPAL, 2014b).

Once países de América Latina y cuatro del Caribe cuentan con leyes específicas para combatir la trata de personas, y varios países han desarrollado planes de acción en la materia. Tal es el caso del Brasil,

<sup>56</sup> Los países miembros de la CJI son: Andorra, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Véase [en línea] <http://www.cumbrejudicial.org>.

que ha implementado la Estrategia Nacional de Fronteras, a cargo de la Secretaría de Enfrentamiento de la Violencia de la Secretaría de Políticas para las Mujeres. Gracias al trabajo intersectorial, desde el Brasil también se ha logrado desbaratar bandas criminales que tienen su origen en España, gracias a denuncias realizadas a la línea *Ligue 180* y a la acción de la Policía Federal. Algunos países disponen de líneas telefónicas para la atención y denuncia, así como de lugares de acogida para recibir a víctimas de este delito.

En México funciona el Refugio Especializado de Atención Integral y Protección de Víctimas de Trata y Violencia Extrema de Género, que coordina el Directorio Nacional de Centros de Atención a Víctimas de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. En este país, la Procuraduría General de la República cuenta con el Centro de Denuncia y Atención Ciudadana (CEDAC), que opera en diversas áreas. Además, se creó una Fiscalía Especial para la atención de la violencia contra las mujeres y la trata de personas, que recibe denuncias vinculadas a los delitos de su competencia y atiende de manera integral a las víctimas.

La existencia de centros y casas de acogida resulta de utilidad para contar con algunos datos. En el único Refugio transitorio para mujeres en situación de trata de personas del Paraguay, por ejemplo, entre 2009 y 2013 se ha atendido a 199 mujeres afectadas por la trata de personas. También existen algunas iniciativas subregionales, como la del MERCOSUR, que, en el marco del proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y de la Perspectiva de Género en el MERCOSUR, ha realizado diagnósticos del fenómeno de trata y llevado adelante campañas de sensibilización. Otro proyecto destacado es el de “Prevención de Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres, Trata y Femicidio”, impulsado por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA). De los 15 países que han ratificado leyes de trata, 9 lo han hecho después de 2010 y su vinculación a la violencia hacia las mujeres sirve para aprovechar los avances logrados, sobre todo en relación con el trabajo intersectorial para enfrentar de manera más efectiva este problema (CEPAL, 2014b).

### III. Nuevas prioridades y desafíos de la agenda para el desarrollo después de 2015

“La realización de los desafíos marcados por los gobiernos debe situarse en el contexto de un cambio paradigmático en los patrones de producción y consumo consistente con la magnitud del fenómeno. De esa profundidad es el reto para la sostenibilidad de un desarrollo inclusivo, sostenible, con eje en la igualdad” sostuvo la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL durante el Taller sobre Perspectivas del Cambio Climático en América Latina y el Caribe<sup>57</sup>.

Los cambios en el escenario mundial colocan los desafíos surgidos de la aplicación de los compromisos internacionales en un contexto de urgente necesidad no de un cambio marginal, sino de un acuerdo global, mucho más cercano al enfoque que inspiran los acuerdos de Beijing que a los enfoques que predominaron durante su implementación. La transición demográfica y el inicio del envejecimiento a nivel regional, el proceso de urbanización y concentración de nuevas formas de pobreza en las ciudades, la inseguridad ciudadana, el cambio climático y la vulnerabilidad ante los desastres naturales, a lo que se suma la pérdida de ayudas externas (como la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)), la baja del crecimiento de las economías y la caída de los precios de las materias primas, convierten la agenda de igualdad en una propuesta de cambio estructural. Como se señala en el documento interinstitucional coordinado por la CEPAL sobre el seguimiento de la agenda para el desarrollo después de 2015 y Río+20 (Naciones Unidas, 2013), la perspectiva de género debe permear la medición del desarrollo, el diseño de estrategias y los objetivos de las políticas. Para ello es necesario cambiar la manera de contabilizar los costes de la reproducción social y el valor real del trabajo y del tiempo, así como, en suma, el funcionamiento concreto de las economías y las sociedades. Como dimensión transversal de la desigualdad, las brechas de género deben incorporarse al análisis de todos los ámbitos para lograr mayor igualdad y sostenibilidad, y alcanzar el cumplimiento efectivo de los derechos. Un eje de la nueva agenda debe pues girar en torno a garantizar la autonomía económica y física de las mujeres, así como su acceso a la toma de decisiones en todos los niveles. Este proceso de transversalización pasa por superar las ambigüedades que asocian “las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, los pequeños agricultores y los agricultores de subsistencia, los pescadores y quienes trabajan en empresas pequeñas y medianas” (punto 58.k del documento final de Río+20) y que necesitan de especial ayuda para superar su vulnerabilidad.

<sup>57</sup> Véase Palabras de bienvenida de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, en ocasión de la inauguración del Taller sobre Perspectivas del Cambio Climático en América Latina y el Caribe, 8 de octubre de 2014 [en línea] [http://www.cepal.org/prensa/noticias/discursossecretaria/2/54032/Taller\\_perspectivas\\_cambio\\_Climatico\\_CEPAL\\_8octubre2014.pdf](http://www.cepal.org/prensa/noticias/discursossecretaria/2/54032/Taller_perspectivas_cambio_Climatico_CEPAL_8octubre2014.pdf).

## A. Desafíos estratégicos de la región

Como se ha visto, las reformas institucionales y jurídicas con enfoque de derechos favorables a las mujeres conviven con políticas económicas neutras desde el punto de vista de género, orientadas principalmente a la exportación de materias primas, sector en el que las mujeres se ocupan de manera predominantemente en empleos precarios, mal remunerados y son beneficiarias de bonos, transferencias o pequeños programas de promoción a la pequeña empresa (CEPAL, 2013a).

La aplicación de los compromisos derivados de la adopción de la Plataforma de Acción transcurre en el marco de políticas sociales focalizadas, a pesar de que la Plataforma de Acción postula políticas universales. Los informes muestran que, en muchos casos, las políticas aplicadas durante estos 20 años se rindieron al paradigma dominante y coexistieron avances jurídicos tributarios de derechos universales con políticas económicas extractivistas, desregulación laboral, políticas sociales focalizadas y una tolerancia social todavía demasiado alta a la cultura de la discriminación. Si bien, por un lado, se muestran importantes avances legislativos y de participación en las políticas, por otro lado predominan los programas antipobreza o el fomento a la pequeña empresa, por lo que resulta difícil imaginar cómo estas pueden contribuir al desarrollo nacional, a la superación de las barreras de productividad y al acceso a la innovación si, en definitiva, la fuerza laboral potencial que se puede incorporar al desarrollo productivo está dentro de programas de factura asistencial y de baja productividad. En el anexo se puede observar que del total de programas informados para reducir la pobreza y para mejorar la posición de las mujeres en la economía y los mercados, la inmensa mayoría consiste en programas de transferencias, capacitación a empresarias de pequeños y microemprendimientos y programas de microcrédito y, de manera muy excepcional, se mencionan políticas para fortalecer la competitividad de las mujeres emprendedoras, el acceso al crédito formal y la capacitación en áreas innovadoras, algunas de las cuales se pueden encontrar en el documento sobre mujeres en la economía digital (CEPAL, 2013b).

El dilema radica en que mientras las normas aprobadas promueven el empoderamiento de las mujeres, las políticas que se destacan se caracterizan por una asociación entre las mujeres y la pobreza, las mujeres y los pequeños emprendimientos, o las mujeres y el pequeño crédito, lo que las ubica sobre todo en la esfera de las políticas sociales y la asistencia social, sin que se reporten experiencias significativas de salida al mercado laboral y al emprendimiento productivo.

Al concluir la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, la coordinadora regional del Movimiento Amplio de Mujeres sintetizó el mensaje de las participantes en la Conferencia “Recursos, no palabras”<sup>58</sup>. Las palabras habían tenido su lugar y, aunque continuaron siendo la forma de expresión de las voces de las mujeres, en ese momento había que poner luz sobre el desafío de dotar de recursos a la implementación de la Plataforma. Las palabras han sido los medios de visibilización de las desigualdades, de construcción de nuevos derechos, de transformación de las leyes. Sin embargo, para que estas palabras cobraran sentido en la vida cotidiana de todas las mujeres había que poner a disposición recursos financieros, técnicos e institucionales. En última instancia, los recursos pueden considerarse la medida del compromiso de los gobiernos, aunque ciertamente, para obtener resultados, deben formar parte de voluntades, procesos, alianzas y circunstancias que, cuando se relacionan de una manera virtuosa, permiten cambios sustantivos.

La Plataforma de Acción se adoptó en un momento en que la gran mayoría de los países salía de la crisis de la deuda, iniciaba programas de ajuste estructural y, en lo social, adoptaba políticas focalizadas de reducción de la pobreza que consideraban a las mujeres como un colectivo vulnerable, perspectiva distinta al enfoque de derechos y de reconocimiento de ellas como ciudadanas y sujetos sociales que postulaba la Plataforma de Acción. Los informes muestran que los países han adoptado durante los últimos cinco años políticas marcadas por un nuevo rol del Estado, caracterizado de manera

<sup>58</sup> Siguen resonando los aplausos al silencio de Gina Vargas (coordinadora regional del Movimiento Amplio de Mujeres) en la sesión plenaria de la Conferencia, quien, ejerciendo su derecho de ciudadana del mundo, mostró una pancarta en la que se exigía “Justicia, mecanismos, recursos”.

creciente por nuevas formas de planificación de las políticas, incluida la descentralización y reformas a los modelos de gestión presupuestaria (son los casos del Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México y la República Dominicana), pero que todavía persisten enfoques que privilegian la perspectiva de la vulnerabilidad. Integrar en los sistemas nacionales de planificación nacional la perspectiva de género es un desafío expresado en varios informes que permitirá vincular el corto plazo con el largo plazo.

En general, los desafíos identificados en los informes nacionales son el resultado de procesos de aprendizaje, en unos casos, basados en la experiencia nacional y, en otros, apoyados por la evidencia internacional comparada. El proceso de revisión es una oportunidad para reflexionar sobre los logros de los países y para identificar todo lo que falta por hacer para que el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y las niñas sea una realidad. En general, los países reiteran su compromiso con el proceso de fortalecimiento de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres en concordancia con los acuerdos internacionales de los últimos años sobre los objetivos de desarrollo sostenible y la agenda para el desarrollo después de 2015. Acelerar su cumplimiento es un desafío fundamental. La magnitud de los desafíos identificados puede leerse como una muestra de rezagos y limitaciones reconocidos por los gobiernos, pero también debe interpretarse como el fruto de una acumulación de experiencia, conocimiento y fuerza política que, a 20 años de Beijing, muestra la creciente visibilidad, reconocimiento y aporte de las políticas de igualdad de género para el desarrollo y la autonomía de las mujeres.

Los recursos siguen siendo la clave porque, si bien varios países informan sobre el origen y en algunos casos el incremento de los recursos asignados, estos están principalmente destinados a la institucionalización de los mecanismos para la igualdad de género, a las políticas de violencia y a la implementación de políticas de género a niveles sectoriales. Son pocos los países de la región que muestran asignaciones significativas en la ley de presupuesto. Un elemento positivo es que, en los últimos 20 años, a pesar de las claras limitaciones de recursos para la igualdad de género en la región, existe la posibilidad y voluntad de algunos países de incorporar una metodología específica para informar de manera sistemática el gasto público en género, así como para asegurar su eficacia, como se señala en los informes del Brasil, Costa Rica, México, el Paraguay y Puerto Rico.

Los informes de los países destacaron también la importancia de revisar el papel de la cooperación internacional en materia de igualdad de género y de instar a los países desarrollados a cumplir con los compromisos asumidos con relación a la asistencia para el desarrollo, en particular en esa materia.

La Plataforma de Acción es una agenda basada en el enfoque de derechos, por lo que varios países (como la Argentina, Colombia o el Ecuador) consideran que la región enfrenta desafíos importantes para asegurar el sostenimiento activo de la promoción de estos. El progreso en el reconocimiento de los derechos ha dado lugar a una reflexión colectiva que propone impulsar políticas para eliminar el racismo, el machismo, el sexismo o lograr la despatriarcalización (esto se indica particularmente en los informes de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Guyana y la República Dominicana). En este sentido, en el informe de Costa Rica se señala que un cambio en la cultura política de las elites será particularmente relevante. No son pocos los casos en que los partidos políticos dominados por hombres tienden a buscar desde resquicios legales hasta la práctica del acoso y amenazas para mantener la mayoría en las listas electorales. En el informe del Estado Plurinacional de Bolivia, se señala que el posicionamiento social y cultural de una concepción amplia de paridad, que abarque todas las esferas de la vida y apunte hacia el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres forma parte de este reto. El entramado de creencias sociales y religiosas que alimenta el machismo forma parte de las barreras socioculturales de discriminación contra las mujeres que se encuentran presentes en mayor o menor medida en todos los países. Algunos países (como Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Guyana y la República Dominicana) mencionan la influencia de fuerzas conservadoras, religiosas y políticas que limitan el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, en particular, los derechos sexuales y reproductivos.

Siendo el logro de la igualdad de género sobre todo un cambio cultural, los informes de los países han destacado el tema de los obstáculos y las barreras culturales como freno para el avance efectivo de los derechos de las mujeres y la igualdad entre los géneros. Este complejo entramado de

creencias sociales, naturales y religiosas que otorgan el papel predeterminado de madres a las mujeres en la sociedad ha hecho que la discriminación contra las mujeres se encuentre presente en mayor o menor medida. Al respecto, en el informe de Costa Rica se menciona la importancia de implementar estrategias para contrarrestar la influencia de fuerzas sociales conservadoras que obstaculizan el avance de los derechos humanos de las mujeres. El informe de Guyana destaca esta problemática en una sección titulada “Negative Socio-Cultural Norms”; el informe de Bolivia (Estado Plurinacional de) introduce el concepto de “despatriarcalización” del Estado y la sociedad, y países como Antigua y Barbuda, el Brasil, Chile, Cuba, Dominica, el Ecuador, Granada, Guatemala, las Islas Caimán, el Paraguay, la República Dominicana, Suriname y el Uruguay enfatizan la necesidad de superar la primacía cultural del varón sobre la mujer y la implementación tradicional de las políticas públicas con el enfoque del varón como jefe de familia, y cambiar los patrones culturales misóginos que perjudican a las mujeres y permiten la aceptación cultural de la violencia contra ellas.

### Recuadro III.1

#### Colombia y Guyana: la cultura y la ley a favor de los derechos

Colombia identificó que en comunidades indígenas de la nación Emberá se estaba practicando la ablación femenina, basada en pautas culturales que dan fundamento tanto a esta práctica como a la mutilación genital femenina.

Para impedir el incumplimiento de los derechos, desde el año 2009 se trabaja en promover y garantizar el ejercicio de derechos de las niñas y mujeres indígenas desde la política nacional de salud sexual y reproductiva, como así también en la prevención de otras formas de violencia de género. La concertación con las autoridades indígenas y las comunidades para generar acuerdos en los temas de derechos, salud y violencia que se ajusten a su enfoque cultural y que valoren las prácticas medicinales tradicionales de las comunidades indígenas ha sido muy importante. Cabe mencionar especialmente la Cumbre de Autoridades Indígenas y Occidentales, que tuvo lugar en 2012 con el objetivo de abrir un canal de diálogo para definir estrategias de erradicación de las prácticas nocivas para la salud y la vida de las mujeres indígenas.

Guyana presenta en su informe las acciones que el gobierno lleva adelante para enfrentar la práctica culturalmente aceptada del castigo corporal, que se practica contra niños y niñas tanto en la escuela como en el hogar. Desde el año 2009, cuando se aprobó la Ley de Protección de la Infancia, está prohibida la práctica del castigo corporal en centros de atención de la primera infancia; sin embargo, este tipo de prácticas todavía están permitidas en las escuelas bajo las disposiciones de la Ley de Educación.

El Gobierno de Guyana, en cumplimiento de los compromisos asumidos con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2010, realizó una consulta nacional en el período 2012-2013 con todos los actores del sistema educativo para evaluar la eliminación de esta práctica en los establecimientos educativos. Resultados preliminares dan cuenta de que la opinión pública está dividida respecto de la decisión de eliminar los castigos corporales.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha instado al gobierno a implementar cambios y medidas de difusión y campañas educativas tendientes a visibilizar el daño que produce este tipo de prácticas en niñas y niños, y a buscar la disciplina por otras vías que no afecten sus derechos y su integridad tanto física como psíquica.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los informes de país sobre la aplicación 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) para la preparación de las evaluaciones y exámenes regionales que tendrán lugar en 2015 para la conmemoración de Beijing+ 20, 2014.

En este ámbito, se presenta la disyuntiva entre asegurar el cumplimiento de la ley o tolerar prácticas nocivas en nombre de la tradición. Varios países informan sobre dificultades en la interpretación y aplicación de las leyes. Esto ha ocurrido en casos relativos al mandato de los mecanismos para el adelanto de la mujer, las leyes de cuotas, la educación sexual y otros en que, a pesar de tener un marco legislativo alineado con las convenciones internacionales de derechos humanos e incluso constituciones abiertamente favorables a la igualdad de género, no se logran aprobar políticas, programas o recursos para el cumplimiento de los objetivos. Una de las grandes manifestaciones de resistencias en la adopción de compromisos a favor de la igualdad se ha mostrado en la invisibilización de las diferentes problemáticas que afectan a las mujeres en sus diferentes ciclos de vida. La invisibilización se exterioriza al asumir que no se requiere de la incorporación e integración de un enfoque transversal de género a las

políticas y programas del Estado, considerándose que estos puedan beneficiar (de forma neutral) a toda la población. En esta lógica, muchos de estos servicios han generado discriminación directa o indirecta para las mujeres.

La armonización legislativa posterior a las reformas constitucionales que se aprobaron en el período analizado, como las leyes de matrimonio igualitario (aprobadas en la Argentina, el Brasil, Colombia y el Uruguay) y el aborto (como la ley recientemente aprobada en el Uruguay), incluso en el nivel subnacional (como en el Ecuador), las leyes a favor de los derechos sexuales, el respeto a la orientación sexual y la identidad de género, como en el caso del Brasil, son algunos de los ejemplos de los avances en materia de igualdad en el ámbito legislativo. Uno de los ámbitos de reforma es la despenalización del aborto y otras medidas contenidas en los códigos penales, que en algunos casos revictimizan a las mujeres que interrumpen el embarazo o sufren violencia. Algunos países, como el Brasil y la República Dominicana, mencionan la importancia de evitar el aborto inseguro por motivos de salud pública para proteger efectivamente los derechos de las mujeres.

También se habla de reformar los códigos civiles y la legislación sobre familia y adopción para armonizarlos con las nuevas formas de familia reconocidas gracias a las leyes de matrimonio igualitario. Otras modificaciones, señaladas, por ejemplo, en los informes de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia o Guatemala, tienen relación con la diferencia que existe entre niñas y niños con respecto a la edad mínima para contraer matrimonio.

Un fenómeno muy significativo que se debe tener en cuenta al comparar la situación actual en términos de información ambiental con la del inicio de los años noventa es la evolución de la tecnología. Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han sido herramientas clave para dar acceso a la información existente y también para generar y analizar datos. En términos generales, la situación de las mujeres en la economía digital está regida por una serie de elementos que reflejan las desigualdades sociales de género imperantes también en otros ámbitos. Esto se agrava si se considera que cada día es más importante la total integración a la sociedad de la información y del conocimiento para el pleno desarrollo personal y laboral. Cada vez más mujeres y hombres están expuestos a las nuevas herramientas de la economía digital, y las exigencias de capacitación, actualización y entrenamiento se vuelven más presentes en los ámbitos laborales. Por este motivo, si no se atienden las desigualdades que hoy estructuran los vínculos con el mercado laboral, y más concretamente con los puestos de la economía digital, las mujeres profundizarán las brechas y solo algunas percibirán los beneficios del nuevo paradigma. Sin embargo, son pocos los países que señalan los avances en este ámbito, sin duda, porque aún se encuentran lidiando con desigualdades de base que invisibilizan la necesidad de preocuparse también por estos temas y de comprender los beneficios<sup>59</sup>.

Aunque varios países no hacen ninguna mención específica sobre los logros conquistados respecto de las niñas, destacan las leyes aprobadas en torno al tratamiento del abuso sexual en el ámbito educativo, el ciberacoso y la intimidación (*bullying*), aunque esto se hace en el marco de la legislación vigente que protege a la infancia (el niño y la niña). De la misma manera, los planes nacionales para poner fin a la violencia sexual o la trata se refieren a los niños, niñas y adolescentes. Lo mismo ocurre respecto de las políticas educativas destinadas a la primera infancia o la adolescencia, las de erradicación del trabajo infantil, las políticas de familia o las políticas de cuidado. La focalización en las niñas se aprecia en los programas de atención a poblaciones específicas, como las niñas víctimas de violencia. Pocos son los países que informan sobre la formulación de políticas y acciones que contribuyan a eliminar el trato desigual que puede recaer sobre las niñas y la desigualdad de oportunidades. Se observan ausencias importantes en cuanto a los logros alcanzados en los medios de comunicación: salvo algunas excepciones como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador o México, no existe legislación vigente para erradicar los estereotipos de género y la violencia mediática contra las mujeres.

<sup>59</sup> Sin embargo, los países eligieron como tema a tratar durante la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe la situación de las mujeres en la economía digital. Los informes de los países, las mesas redondas y el documento preparado por la CEPAL (2013b) se encuentran disponibles en el sitio de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/12conferenciamujer/default.asp>.

En la Plataforma de Acción de Beijing, se afirma que, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, la degradación del medio ambiente repercute negativamente en la salud, el bienestar y la calidad de vida de la población en general y, sobre todo de las niñas y mujeres de todas las edades. Es fundamental conceder una atención y un reconocimiento particulares a la función y situación especial de las mujeres que viven en las zonas rurales, a quienes el acceso a la capacitación, la tierra, los recursos naturales y productivos, los créditos, los programas de desarrollo y las estructuras de cooperativas pueden ayudar a participar en mayor medida en el desarrollo sostenible. En los informes, los países señalan que han incorporado la perspectiva de género en ciertas campañas de medio ambiente, o bien que han implementado, en algunos casos, un área de género en el mecanismo de medio ambiente. Se puede destacar el caso de México, que elaboró la Declaratoria Mexicana sobre Género y Cambio Climático con 13 propuestas concretas sobre mitigación, 4 sobre adaptación y 8 sobre financiamiento. En general, esta es una de las áreas menos desarrolladas en los informes, lo que deja suponer que aún se debe trabajar en un enfoque común entre los países para transversalizar la perspectiva de género en el medio ambiente, tema que deberían analizar los mecanismos de género y los de medio ambiente en conjunto. Incorporar el enfoque de género en las políticas ambientales sigue siendo un desafío para la mayoría de los países.

## B. Desafíos en la autonomía en la toma de decisiones

El punto G de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing “La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones” orienta a los países en este sentido. Este tema surge con fuerza como una de las nuevas prioridades para fortalecer la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres en los debates sobre los objetivos de desarrollo sostenible y la agenda para el desarrollo después de 2015. En el ámbito de la autonomía en la toma de decisiones<sup>60</sup>, los países concuerdan en destacar, en primer lugar, la necesidad de fortalecer la institucionalidad de género (así lo señalan, entre otros, Antigua y Barbuda, Barbados, el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Dominica, Guatemala, El Salvador y México). El fortalecimiento institucional aparece como una de las principales prioridades en el futuro. En algunos casos, se considera importante dotar de recursos el mecanismo para el adelanto de la mujer, así como de transversalizar la perspectiva de género en el Estado. Continuar avanzando en esta dirección es la tónica de la mayoría de los informes. El segundo tema que se destaca es la participación política de las mujeres y su acceso a espacios de decisión, no solo en el ámbito estatal, sino también en el mundo de la empresa privada, prioridad que va de la mano de una demanda de paridad política en los países, tanto a nivel gubernamental como de representación local. La profundización y ampliación de la participación política de las mujeres, el tema de la paridad, el financiamiento de las candidaturas femeninas y los estímulos a su participación son algunos de los desafíos que forman parte del perfeccionamiento de las leyes electorales. Chile, Costa Rica y Guatemala resaltan la necesidad de implementar o fortalecer leyes de cuotas como único mecanismo de real participación igualitaria de las mujeres en el ámbito político.

La mayor presencia de mujeres en la toma de decisiones del mundo empresarial y sindical, así como una mejor representación en los niveles subnacionales y locales, aparecen como objetivos a cumplir. La autonomía en la toma de decisiones implica enfrentar muchos desafíos, especialmente para los gobiernos del Caribe. Existe un gran acuerdo entre algunos países (Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Suriname, Trinidad y Tabago) acerca de que la poca transversalización del enfoque de género en las instituciones de gobierno es el desafío más grande por superar. Muchos países (Barbados, Dominica, Islas Caimán, Jamaica, Trinidad y Tabago) también resaltaron la falta de información y estudios desagregados por sexo. A estos temas les sigue la preocupación por el bajo nivel de personal, recursos y capacitación para los mecanismos para el adelanto de la mujer (Dominica, Islas Turcas y

<sup>60</sup> Véase mayor información sobre indicadores de género sobre la autonomía en la toma de decisiones en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/oig/adecisiones/>.

Caicos, Jamaica, Trinidad y Tabago) y el necesario fortalecimiento institucional (Colombia o Bolivia (Estado Plurinacional de)). La baja representación de mujeres en posiciones de liderazgo también genera bastante preocupación en los países (Dominica, Granada, Jamaica y Suriname). Granada menciona que existe una cultura pasiva de informar sobre aspectos de género en las instituciones de gobierno, que no se cuenta con un mecanismo nacional de seguimiento de tratados y que existen barreras estructurales para la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Barbados destaca la preocupación por el bajo número de candidatas en el proceso político. En este ámbito, se plantea llevar a cabo modificaciones a las leyes electorales y de partidos.

## C. Desafíos en la autonomía física

En varios informes, se señala la importancia de disminuir la fecundidad adolescente y despenalizar el aborto (en aquellos países en donde aún subsiste la falta de legislación al respecto)<sup>61</sup>.

En el ámbito de la autonomía física, los países de la región instan a garantizar una vida libre de violencia a las mujeres, a eliminar la violencia contra las mujeres en la región. Este es uno de los temas que se vienen tratando desde el inicio de las acciones internacionales para el mejoramiento de la situación de las mujeres en el mundo. En el punto 29 de la Declaración de Beijing, los países participantes de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer reafirmaron su compromiso de “Prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas”. Igualmente, el punto D, “La violencia contra la mujer”, de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing trata ampliamente este punto. Al respecto, los países han presentado sus avances en la materia así como los desafíos por superar en distintas instancias de examen de la aplicación de la Plataforma de Acción<sup>62</sup>. Las cifras sobre violencia son el mejor testimonio de la insuficiencia de los esfuerzos realizados por los países. Como se ha señalado, este fenómeno es la síntesis de múltiples discriminaciones que permiten afirmar la necesidad de formular políticas intersectoriales, transversales y con fuerte arraigo territorial.

En el tema de la violencia contra las mujeres, se destacan los esfuerzos por aplicar aspectos de las leyes orientados a la sanción y a la atención de las víctimas, pero resulta llamativa la escasa importancia que se le ha prestado a la prevención, a la educación y al acceso a la justicia (CEPAL, 2014b). Los desafíos relacionados con la violencia son de distinto tipo; en algunos países donde las leyes han sido aprobadas o modificadas recientemente, se menciona la necesidad de aplicarlas, como son los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y San Vicente y las Granadinas, mientras que en otros países, como el Brasil, la implementación de las leyes tienen procesos más largos a los que se han dedicado importantes recursos, lo que es el resultado de aprendizajes que muestran la complejidad de este fenómeno. El uso efectivo de recursos policiales (como en Guyana), la recopilación de datos sobre el abuso (como en Barbados) y la implementación de legislación contra el abuso por razón de género (en San Vicente y las Granadinas) son algunos ejemplos. El informe de Antigua y Barbuda se refiere a la imagen negativa de las mujeres en los medios y al poco apoyo entre las mujeres como factores por superar. Dos países (Antigua y Barbuda y Suriname) mencionan que el acceso desigual a la salud continúa siendo un desafío. El embarazo adolescente es reconocido como uno de los retos pendientes en materia de salud y derechos en varios de los informes de los países.

<sup>61</sup> Véase mayor información respecto de la legislación sobre aborto e interrupción voluntaria del embarazo en la región en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/8/50478/P50478.xml&xsl=/oig/tpl/p18f.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-fisica.xsl>.

<sup>62</sup> Véanse mayores detalles en los informes de los países y los informes regionales sobre la Aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995) en las distintas instancias de examen y evaluación (Beijing+5, Beijing+10 y Beijing+15) [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

## D. Desafíos en la autonomía económica

En el ámbito de la autonomía económica, los países insisten en la necesidad de establecer corresponsabilidad en las tareas domésticas y de cuidado<sup>63</sup>, necesidad que fue resaltada ya en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, en el punto 15 (“La igualdad de derechos, de oportunidades y de acceso a los recursos, la distribución equitativa entre hombres y mujeres de las responsabilidades respecto de la familia y una asociación armoniosa entre ellos son indispensables para su bienestar y el de su familia, así como para la consolidación de la democracia”) y en el objetivo estratégico F.6 (“Fomentar la armonización de las responsabilidades de las mujeres y los hombres en lo que respecta al trabajo y la familia”), incluido en el punto “La mujer y la economía”. Este tema fue recogido además por los distintos consensos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en particular en el Consenso de Quito (2007), en el Consenso de Brasilia (2010)<sup>64</sup> y en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo aprobado en la primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (2013)<sup>65</sup>. Los países han hecho además esfuerzos importantes respecto de la implementación de encuestas de uso del tiempo que han servido de base para el cálculo del indicador de tiempo total de trabajo<sup>66</sup>. Se insta también a redoblar los esfuerzos en materia laboral y de acceso de las mujeres al mercado de trabajo en iguales condiciones a las de los hombres.

Justamente con relación a la implementación de encuestas de uso del tiempo, los informes señalan además, como tema transversal a las tres autonomías, la necesidad de fortalecer el sistema estadístico nacional de cada país con miras a obtener información confiable y pública que permita destacar la posición de hombres y mujeres en los diferentes temas. Algunos países, como Barbados, Dominica, Guyana, las Islas Caimán, Jamaica y Trinidad y Tabago destacan la importancia de producir información estadística desagregada por sexo; otros, de profundizar el enfoque de género en la producción estadística (tema que va más allá de desagregar la información por sexo); es precisamente aquí donde se observan los distintos avances de cada país con relación a este tema, que concuerdan en considerar prioritario. Esta prioridad se destaca como resultado de avances y logros anteriores relacionados con las demandas y las luchas de las mujeres, tanto desde la sociedad civil como desde el Estado, por visibilizar la situación diferente en que se encuentran las mujeres en la sociedad, en todos los ámbitos posibles, con relación a los hombres. A partir de la generación de datos oficiales desagregados por sexo y del análisis de género, se puede pensar en realizar avances importantes respecto de la formulación de políticas públicas. El análisis de género de las políticas económicas de pobreza, trabajo, innovación y desarrollo productivo no se reconoce explícitamente en los informes, pero es sin duda indispensable.

El segundo tema transversal a las autonomías tiene que ver con la aplicación de planes y leyes de igualdad en los países, de manera de insistir en la generación de una cultura de la igualdad. Hay varios países que han dado pasos importantes al respecto en materia legislativa y que desean continuar en ese camino. Otros, como Granada, proyectan promover planes de igualdad para mejorar la situación de las mujeres. Los países que han hecho avances en materia constitucional o de leyes de igualdad señalan la importancia de continuar en la senda de la igualdad de los derechos de las personas.

<sup>63</sup> Al respecto, se puede consultar la base de datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe sobre las leyes de cuidado en la región [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/2/46652/P46652.xml&xsl=/oig/tpl/p18f.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-economica.xsl>.

<sup>64</sup> Véanse más detalles en el sitio web de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/1/28701/P28701.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xslt>.

<sup>65</sup> Véase el Consenso de Montevideo [en línea] [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso\\_montevideo\\_pyd.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf).

<sup>66</sup> Este indicador puede revisarse en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/oig/aeconomica/>.

La necesidad de continuar y fortalecer la formación y capacitación para funcionarios públicos en materia de igualdad entre los géneros e indicadores de género es recurrente<sup>67</sup>. En los informes, se ha destacado también la necesidad de transversalizar el enfoque de género en el sector educativo. Por último, la mayoría de los países insiste en mejorar el acceso a la vivienda, la tierra y al crédito, así como en prestar una particular atención a los derechos de las mujeres indígenas y afrodescendientes, dada las múltiples discriminaciones de clase, etnia y raza que estas sufren.

En los informes se menciona el incremento de la participación laboral de las mujeres (por ejemplo, en el caso de Dominica, Jamaica y Suriname), aunque con una segmentación laboral persistente (preocupación, entre otras, de Antigua y Barbuda, Bolivia (Estado Plurinacional de), San Vicente y las Granadinas, Suriname y el Uruguay). Sin embargo, se destacan también los cambios en las leyes laborales y la protección social (como lo señala particularmente Chile) y las mejoras en la calidad de los servicios (como lo señala la Argentina). En cuanto a los derechos económicos, se requiere ampliar la protección laboral de grupos de mujeres en situaciones de discriminación, especialmente, las trabajadoras domésticas, las mujeres con discapacidad y las trabajadoras independientes, así como una remuneración igualitaria para varones y mujeres (como lo destacan Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Brasil).

Entre los desafíos estratégicos, se encuentran la puesta en marcha del sistema nacional de cuidado para el Uruguay, la protección social y las mejoras en la calidad de los servicios para la Argentina, la alta carga de trabajo total para San Vicente y las Granadinas, y la necesidad de salas cuna. Estos implican el desafío de trabajar para desarrollar un enfoque diferencial de derechos, como lo señala Colombia. Salvo el Uruguay, ningún país habla de desafíos vinculados a la educación y la brecha digital.

Los países destacan finalmente su apoyo y renuevan su compromiso con las distintas instancias internacionales para mejorar la situación de las mujeres en la región y respetar sus derechos humanos; al respecto, las Islas Caimán y las Islas Turcas y Caicos consideran central la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Otros instrumentos que los países destacan como relevantes son la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belém do Pará); el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y todos los consensos emanados de ella, y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

Si bien la mayor jerarquía de los mecanismos rectores, la transversalización y la cercanía con la paridad en la representación política son logros importantes, todavía se reconoce que la debilidad institucional, la transversalización incipiente y las resistencias políticas y culturales a la igualdad son los principales desafíos.

---

<sup>67</sup> Al respecto, la División de Asuntos de Género de la CEPAL ha venido desarrollando una serie de cursos a distancia destinados a funcionarios públicos sobre igualdad de género y sobre indicadores de género. Véanse más detalles [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/1/47501/P47501.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.



## IV. Datos y estadísticas

En la Plataforma de Acción de Beijing, los países del mundo, reconociendo la falta de estadísticas y datos que permitieran la elaboración de planes y políticas informadas para promover objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres del mundo, se comprometieron a adoptar medidas para recolectar y difundir información estadística con perspectiva de género, además de diseñar indicadores que den cuenta de la situación económica de las mujeres, hagan visible la extensión de su trabajo y permitan medir el alcance de la violencia contra las mujeres en el ámbito público y privado.

En el Consenso de Santo Domingo y otros acuerdos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se reconoce la necesidad de que la información estadística recolectada (tanto en censos como encuestas y registros administrativos) sea desagregada por sexo para dar lugar al desarrollo de instrumentos de medición periódica que permitan visibilizar las diferencias e inequidades de la situación de hombres y mujeres en temas como el uso del tiempo, la pobreza, el trabajo remunerado y el no remunerado; además, se destaca la importancia de la recopilación, el análisis y la difusión de datos sobre la violencia de género.

El grupo de trabajo sobre estadísticas de género de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL fue creado en 2006 con el objetivo de promover la producción, el desarrollo, la sistematización y la consolidación de la generación de información estadística y de indicadores de género para el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. Este grupo ha propiciado el desarrollo de las capacidades técnicas y metodológicas para producir y difundir estadísticas de género en temas relacionados con el uso del tiempo y el trabajo no remunerado, la medición de la pobreza con enfoque de género y la violencia contra las mujeres; además, promueve la cooperación internacional para el desarrollo y la difusión de las estadísticas de género y el fortalecimiento del vínculo entre los productores (oficinas nacionales de estadística) y los usuarios de la información (mecanismos para el adelanto de la mujer).

Entre los avances de los países de la región en materia de estadísticas de género durante los últimos 20 años, se puede destacar la integración de las estadísticas de género en los sistemas estadísticos nacionales, la creación y el mantenimiento de observatorios gubernamentales de género, y la apropiación de esta temática por parte de los Estados miembros por medio de su participación en el grupo de trabajo sobre estadísticas de género de la Conferencia Estadística de las Américas. Desde el punto de vista de los datos estadísticos disponibles para monitorear el progreso, la región ha logrado avances significativos, como lo demuestran los países en sus informes sobre Beijing+20 y los resultados informados por la Conferencia. Como se muestra en el cuadro IV.1, en la mayor parte de los países de la región se han hecho esfuerzos para compilar un conjunto básico de indicadores nacionales destinados

a dar seguimiento a los avances en la igualdad de género y se están haciendo cada vez más esfuerzos para armonizarlos con el conjunto mínimo de indicadores de género acordados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 2013. La mayoría de los países también monitorean la violencia contra las mujeres, sin embargo, es preciso realizar más esfuerzos en esta área para la compilación de indicadores comparables a nivel internacional. La recolección de datos sobre la situación de grupos prioritarios de mujeres se ha llevado a cabo con menos frecuencia.

**Cuadro IV.1**  
**América Latina: tareas de recopilación de indicadores para el monitoreo de los progresos realizados en materia de igualdad de género**

País	Conjunto básico de indicadores nacionales para monitorear los progresos realizados en materia de igualdad entre los géneros	Indicadores aprobados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 2013			Recopilación de datos sobre la situación de grupos concretos de mujeres	
		Conjunto mínimo de indicadores de género	Nueve indicadores del uso de violencia contra la mujer			
Argentina	Sí	No	Utiliza su propio conjunto de indicadores de género	No	Planea diseñar y producir indicadores del uso de violencia contra la mujer	Sí
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Sí	36 de 52	Sí	7 de 9	Sí
Brasil	Sí	Sí		No	Utiliza registros administrativos para monitorear la violencia contra la mujer	Sí
Chile	No	No		No		No
Colombia	Sí	Sí		Sí		Sí
Costa Rica	Sí	Sí	16 de 52, información disponible para el cálculo de 47	No	Utiliza registros administrativos para monitorear la violencia contra la mujer	Sí
Cuba	No	No		No		No
Ecuador	Sí	Sí		Sí		Sí
El Salvador	Sí	Sí	34 de 52	No	Utiliza registros administrativos para monitorear la violencia contra la mujer	Sí
Guatemala	Sí	Sí	Alrededor del 70% de los indicadores propuestos	Sí	2 de 9	Sí
México	Sí	Sí		Sí		Sí
Panamá	Sí	No		No	Ha tomado medidas para preparar una encuesta sobre la percepción de la violencia	Sí
Paraguay	No	Sí	Alrededor del 70% de los indicadores propuestos	No	Utiliza registros administrativos para monitorear la violencia contra la mujer	Sí
República Dominicana	Sí	Sí		Sí		Sí
Uruguay	Sí	Sí		Sí		Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	Sí	Sí		No		Sí

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

Son notables los avances de los países de la región en la medición del tiempo de trabajo no remunerado de hombres y mujeres (véase el cuadro IV.2). Desde 2003, se realizan anualmente reuniones internacionales de expertas y expertos en encuestas sobre uso del tiempo, en las que se han intercambiado experiencias de trabajo sobre los levantamientos de encuestas de uso de tiempo, las metodologías y el uso que se le da a la información para el análisis y la formulación de políticas públicas sobre el trabajo no remunerado y la economía del cuidado. También se evidencian importantes esfuerzos por posicionar en la agenda pública de algunos países la elaboración de cuentas satélite de trabajo no remunerado de los hogares como parte del Sistema de Cuentas Nacionales. México ha sido el país pionero de la región en la elaboración de una cuenta satélite de trabajo no remunerado y, sobre la base de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) de 2009, reveló que el trabajo no remunerado representó un 19,7% del PIB nacional a precios de mercado en 2012 y que el 76,1% de este trabajo lo realizan las mujeres. Actualmente, varios países de América Latina, como Colombia, el Ecuador, Guatemala y el Perú, están en proceso de elaboración de cuentas satélite de trabajo no remunerado. Así, a partir de la ENUT 2012-2013 se pudo determinar que el trabajo no remunerado en Colombia representa el 19,3% del PIB nacional de 2012, mientras que la valorización del trabajo no remunerado en Guatemala representa el 18,9% del PIB de 2011.

**Cuadro IV.2**  
**América Latina y el Caribe: países que han levantado encuestas o incluido en ellas módulos o preguntas regulares sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado**

Pais	Levantamientos antes de 2006 <sup>a</sup>	Encuesta/módulo/preguntas	Levantamientos en 2006 <sup>a</sup> o posteriormente	Encuesta/módulo/preguntas
Argentina	2005 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)	Diario de actividades	2010-2011 2013	Módulo en la Encuesta Permanente de Hogares Módulo en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2001	Módulo en Encuesta Continua de Hogares	2010 y 2011	Encuesta de Uso de Tiempo en Hogares
Brasil	Desde 1992	Preguntas en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD)	2009-2010	Preguntas en la PNAD Encuesta piloto con diario en cinco estados
Chile			2008-2009	Encuesta Experimental sobre Uso del Tiempo en el Gran Santiago
Colombia			2007, 2008, 2009 y 2010 2012	Preguntas en la Gran Encuesta Integrada de Hogares Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
Costa Rica	2004	Módulo en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	2011	Encuesta sobre Uso del Tiempo en la Gran Área Metropolitana
Cuba	1997 2001	Preguntas Encuesta levantada en cinco municipios		
Ecuador	2004 2005	Módulo en Encuesta de Hogares Encuesta de Uso del Tiempo	2007, 2010 y 2012	Encuestas Nacionales del Uso del Tiempo
El Salvador	2005	Lista corta de preguntas en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	2010-2011	Módulo en la EHPM
Guatemala	2000	Módulo en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)	2006 y 2011	Módulo en la ENCOVI
Honduras			2009 y 2011	Módulo en la Encuesta Permanente de Hogares

Cuadro IV.2 (conclusión)

País	Levantamientos antes de 2006 <sup>a</sup>	Encuesta/módulo/preguntas	Levantamientos en 2006 <sup>a</sup> o posteriormente	Encuesta/módulo/preguntas
México	1996	Módulo en la Encuesta Nacional sobre Trabajo, Aportaciones y Uso del Tiempo (ENTAUT)	2009	ENUT
	1998 y 2002	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT)	2010	Módulo en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
Nicaragua	1998	Módulo en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida (ENHMNV)		
Panamá			2006	Módulo en Encuesta de Propósitos Múltiples
			2011	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
Paraguay	2001	Preguntas en la Encuesta de Hogares		
Perú			2006	Preguntas integradas a la Encuesta Continua de Hogares
			2010	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
República Dominicana			2006-2007	Pregunta en la Encuesta Demográfica y de Salud
Uruguay	2003	Encuesta en Zona Metropolitana (Universidad de la República)	2007, 2011 y 2013	Módulo en la Encuesta Continua de Hogares
Venezuela (República Bolivariana de)			2008-2011	Encuesta de Uso del Tiempo

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

<sup>a</sup> Año de creación del grupo de trabajo sobre estadísticas de género de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL.

## Conclusiones

La situación de las mujeres en la región ha mejorado de manera lenta pero sostenida durante estos 20 años. A pesar de ello, los avances han sido dispares y no siempre en las mismas áreas, lo que da como resultado un panorama de progreso muy heterogéneo. Se observan diferencias importantes entre países y también dentro de ellos, especialmente cuando se trata de las habitantes de zonas rurales, las mujeres indígenas y las afrodescendientes, quienes experimentan múltiples discriminaciones que agravan las desigualdades estructurales que caracterizan a la región. Si bien las condiciones para que las mujeres ejerzan su autonomía han mejorado notablemente, persisten importantes desafíos, y uno de los principales se refiere a consolidar los logros ya alcanzados ante riesgos de reales retrocesos marcados por el peso de la cultura política y social de los países. Este es sin duda el mayor riesgo que los países han señalado.

Los cambios jurídicos, sobre todo la casi desaparición de leyes abiertamente discriminatorias, son uno de los logros más generalizados y que abarcan a la casi totalidad de los países de América Latina y el Caribe. El reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres se ha ido consolidando en cada uno de los países de la región y ha sido reconocido tanto a nivel constitucional en varios casos como en leyes específicas sobre igualdad, planes nacionales, proyectos y programas. Entre los avances impensables 20 años atrás, se encuentra el reconocimiento en varios países de la diversidad de familias y las reformas al matrimonio, las que, más allá de su importancia jurídica, demuestran cambios culturales significativos.

Los avances en la autonomía en la toma de decisiones se han producido gracias a las reformas institucionales en el poder ejecutivo, el poder legislativo, el sistema electoral y la justicia, pero no es menos cierto que la región ha demostrado un cambio en la cultura democrática y, en el último decenio, ha elegido a mujeres en el máximo nivel representativo. De este modo, países como la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica y Trinidad y Tabago han tenido a una mujer presidenta.

Estos avances han permitido más representación y participación y la puesta en marcha de agendas de género explícitas mediante planes, políticas y presupuestos. Varios países han iniciado el etiquetado de sus presupuestos para poder calcular cuántos recursos se destinan a la igualdad. La falta de recursos, sumada a las resistencias culturales de los encargados de tomar decisiones y los operadores de programas, genera con frecuencia amenazas a la estabilidad institucional de los mecanismos para el adelanto de la mujer y, en consecuencia, el debilitamiento del avance de los derechos de las mujeres. En estos años, en varias ocasiones, se ha intentado disolver o limitar el alcance de los mecanismos tratando de fusionarlos con políticas de familia, limitarlos a grupos vulnerables o considerar las políticas de

igualdad como políticas asistenciales. En la mayoría de los casos, ha sido la movilización activa de las organizaciones de mujeres y el apoyo de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe lo que ha impedido retrocesos institucionales. Es en ese contexto en el que debe entenderse el significado de la importancia que se le ha dado a la jerarquía institucional y al reconocimiento de la especificidad de las políticas de género. En el caso del Caribe, cabe señalar que 10 de 14 países no informan políticas de género (5 de los 10 están en proceso de formulación). En esta subregión, el mandato de los mecanismos para el adelanto de la mujer no siempre está respaldado por un marco jurídico, sino que se integra en planes de acción, lo que ha permitido que se realicen acciones en favor de las mujeres.

El crecimiento demográfico y económico provocará que en las próximas décadas se expanda velozmente la demanda de energía, agua, minerales y alimentos. El acceso a cada uno de estos recursos y su consumo ya es un reflejo de la desigualdad y marca los desafíos hacia adelante, puesto que en todos ellos debe tomarse en cuenta el impacto diferenciado en la vida de hombres y mujeres. Los cambios demográficos alterarán el poder económico de los países y el equilibrio mundial de fuerzas, e influirán en la demanda de bienes y servicios y los movimientos migratorios (Howe y Jackson, 2011).

Una dimensión muy importante para la eficacia de las políticas es la presencia de mujeres en todas las esferas de toma de decisiones. Los avances en fortalecer la voz y la participación de las mujeres han requerido reformas institucionales en el poder ejecutivo, el poder legislativo, el sistema electoral y la justicia. En este sentido, las leyes de cuotas implementadas por los países han sido cruciales, aunque, como ya se ha señalado, falta imponer la debida sanción en caso de incumplimiento. Pueden destacarse otras dos reflexiones recurrentes en los informes: la necesidad de fortalecer los sistemas estadísticos con enfoque de género (materia obligada para la formulación de políticas públicas de igualdad) y las leyes y planes nacionales de igualdad.

En el ámbito de la autonomía económica, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se ha producido en todos los países con diferentes velocidades e intensidades. La participación laboral de las mujeres ha mantenido sus principales rasgos: las que poseen un nivel educativo más alto, menores cargas familiares y más recursos para adquirir servicios de cuidado tienen una mayor participación económica. La estructura del mercado laboral no se ha modificado y, si a esto se suman los datos sobre distribución del tiempo entre mujeres y hombres, se observa que los costos de la participación laboral han sido asumidos de manera individual y privada por las mujeres. Las políticas públicas no han sido capaces de mejorar las condiciones de acceso de las mujeres al mercado laboral ni de garantizar su permanencia a lo largo de su ciclo vital, lo que se traduce en una clara desventaja con respecto a sus pares hombres a la hora de tener una trayectoria laboral y acceder a remuneraciones equivalentes a las de los hombres, así como al derecho a una pensión para enfrentar la vejez con dignidad y sin dependencia.

Como desafíos a futuro, los países deberán desarrollar políticas que no solo mejoren el acceso al mercado de trabajo de las mujeres y apoyen su permanencia en él, sino que integren el trabajo no remunerado y el trabajo remunerado. Tendrán que abocarse de manera fehaciente a desarticular las barreras de la segmentación ocupacional que mantiene a las mujeres mayoritariamente en los sectores de servicios y cuidados. Deberán además superar la brecha de remuneración y los obstáculos al desarrollo de la carrera y al ascenso profesional, la discriminación étnica y racial que se agrega a las desigualdades de género y la ausencia de protección social y de sistemas de cuidados. Mientras las políticas no logren redistribuir el tiempo y el trabajo (remunerado y no remunerado) entre hombres y mujeres, además de implementar la corresponsabilidad en el cuidado de las personas no solo entre hombres y mujeres, sino además entre la familia, el Estado y el mercado, no será posible reducir la desigualdad.

En el ámbito de la autonomía física y los derechos sexuales y reproductivos, se ha avanzado en varios aspectos. Se han aprobado leyes contra la violencia hacia la mujer, de despenalización del aborto o de anticoncepción de emergencia, aunque con ciertas restricciones, como la necesidad de presentar una receta médica.

La muerte materna, aunque se ha reducido, continúa siendo un desafío para los países de la región, tanto en términos de medición como de su total superación. Por otro lado, los avances en el tema de la violencia contra las mujeres se han centrado en el terreno legislativo y de atención a víctimas. El desafío que se presenta hoy en la mayoría de los países es el acceso a la justicia para lograr una efectiva aplicación de las leyes y normas.

Los gobiernos de la región han coincidido en señalar que se deben superar los obstáculos y las barreras culturales que frenan el avance efectivo de los derechos de las mujeres y la igualdad entre los géneros y cambiar los patrones culturales misóginos que perjudican a las mujeres y permiten la aceptación cultural de la violencia contra ellas.

Los avances han traído también dificultades en la aplicación de las nuevas normas, porque en muchos países el peso de las costumbres ha influido de manera negativa en la interpretación y aplicación de las leyes. Esto ha ocurrido en casos relativos al mandato de los mecanismos para el adelanto de la mujer, las leyes de cuotas, la educación sexual y otros en los cuales, a pesar de contar con un marco legislativo alineado con las convenciones internacionales sobre derechos humanos e incluso constituciones abiertamente favorables a la igualdad de género, no se logran aprobar políticas, programas o recursos para el cumplimiento de los objetivos.

Lo cierto es que, para continuar avanzando en la implementación de la igualdad en la región, es necesario contar con un enfoque transversal de género en la formulación, aplicación y seguimiento tanto de las políticas públicas de los países como de los acuerdos que estos realicen de cara a la construcción de la agenda para el desarrollo después de 2015.

En conclusión, el progreso registrado ha sido lento e insuficiente debido a la combinación de por lo menos tres factores. En primer lugar, el peso de la crisis de los años ochenta y la posterior aplicación de programas de ajuste estructural caracterizados por un rol limitado del Estado, las medidas de desregulación del mercado laboral y la focalización de las políticas sociales, todos ellos implementados sin considerar los efectos diferenciados en mujeres y hombres. En segundo lugar, la fuerza política de los actores interesados en implementar políticas de igualdad, especialmente económicas, no ha sido suficiente para acceder a recursos político-institucionales y presupuestarios suficientes. En tercer lugar, la resistencia al cambio, de la mano de una alta tolerancia a la discriminación en las instituciones, especialmente en el sistema político, judicial, empresarial y sindical. En ese contexto, las transformaciones ocurridas durante 20 años, aunque dispares, son profundas, y es de esperar que, al articularse con la agenda para el desarrollo después de 2015, reciban el impulso necesario para lograr la igualdad real y de desarrollo sostenible.



## Bibliografía

- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2014), “Institutional strengthening of national gender/women’s machineries (NWMS)”.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2014b), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2013-2014: el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2014c), “Caribbean Synthesis Review and Appraisal Report On the Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action”, Alicia Mondesire (ed.), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- \_\_\_\_\_ (2013a), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* (LC/L.3666 (CRM.12/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013c), “Mujeres indígenas en América Latina: Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.558), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013d), “Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo”, *Informe de la primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe* (LC/L.3774), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013e), “Consenso de Santo Domingo”, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013f), “El gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres”, Santiago de Chile, inédito [en línea] [http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/7/50627/El\\_Gasto\\_Etiquetado\\_para\\_las\\_Mujeres\\_en\\_Mexico\\_ESP.pdf](http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/7/50627/El_Gasto_Etiquetado_para_las_Mujeres_en_Mexico_ESP.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2012), *El Estado frente a la autonomía de las mujeres* (LC/G.2540), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe Anual 2011: El salto de la autonomía, de los márgenes al centro* (LC/W.436), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2010a), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450/Rev.1), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2010b), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago, Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2010c), “Consenso de Brasilia”, *Informe de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3309), Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (2010d), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Consenso de Quito”, *Informe de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2361(CRM.10/8)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114(CRM.9/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Panorama Social de América Latina, 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile.
- CEPAL/ACNUDH (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2005), *Compilación de observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre países de América Latina y el Caribe (1982-2005)*, Santiago de Chile [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/compilacion-de-observaciones-finales-del-comite-para-la-eliminacion-de-la>.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia) (2013), “Equidad de género para las mujeres”, *Documento CONPES SOCIAL*, N° 161, Bogotá.
- Durán, María Ángeles (2015), “Género y desarrollo: la igualdad de género frente a la agenda para el desarrollo después de 2015”, *serie Asuntos de Género*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- 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).
- Guzmán, Virginia y Sonia Montaña (2012), “Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)”, *serie Asuntos de Género*, N° 118 (LC/L.3531), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Howe, Neil y Richard Jackson (2011), *Global Aging and the Crisis of the 2020s* [en línea] <http://csis.org/publication/global-aging-and-crisis-2020s>.
- Katz, Jorge y Martin Hilbert (2003), *Building an Information Society: a Latin American and Caribbean Perspective* (LC/L.1845), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/11672/Contents\\_Overview.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/11672/Contents_Overview.pdf).
- Marco, Flavia (coord.) (2004), “Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2262-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Montaña, Sonia (coord.) (2011), “Una mirada a la crisis desde los márgenes”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2504-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2007), *Manual de capacitación. Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2726), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Montaña, Sonia y Mariana Sanz Ardaya (2009), “Movimientos sociales de mujeres. El feminismo”, *Movimientos socioculturales en América Latina. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial*, Cuaderno de Gobernabilidad Democrática, N° 4, Fernando Calderón (coord.), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Naciones Unidas (2013), *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20* (LC/L.3590/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2004), *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Informe sobre el tercer período de sesiones (10 a 21 de mayo de 2004)* (E/2004/43; E/C.19/2004/23), Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Informe del Consejo Económico y Social, 1997* (A/52/3), Nueva York, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (A/CONF.177/20/Rev.1), Nueva York.
- Ocampo, José Antonio (2009), “Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2006), *Trata de personas: aspectos básicos*, México, D.F., Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)/ Instituto Nacional de Migración.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013a), *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ONU-Mujeres.
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe*, Lima.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe*, Lima.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2010), *Vision 2030: the resilience of water supply and sanitation in the face of climate change*, Ginebra [en línea] [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/vision\\_2030\\_9789241598422.pdf?ua=1](http://www.who.int/water_sanitation_health/vision_2030_9789241598422.pdf?ua=1).
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2014), *Resumen del informe Violencia contra la Mujer en América Latina y el Caribe. Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Sarah Bott y otros [en línea] [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=21425&Itemid](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=21425&Itemid).
- Provoste, Patricia y Alejandra Valdés (2000), “Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras”, *Documento de Trabajo*, N° 3, Santiago de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Rodríguez, Corina y Noemí Giosa (2010), “Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de la IMANE en México y Centroamérica”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 97 (LC/L.3154-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez Wong, Laura e Iñez Helena Oliva Perpétuo (2011), “El estudio de la salud reproductiva y los censos de 2010: la fecundidad adolescente y la mortalidad materna”, *Notas de Población*, N° 92 (LC/G.2496-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rosales, Osvaldo y Mikio Kuwayama (2012), *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Libros de la CEPAL, N° 114 (LC/G.2519-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.12.
- Ruiz, Magdalena (2011), “La mortalidad materna en los censos. Recomendaciones CELADE” [en línea] <http://apuntesdedemografia.com/2011/11/08/la-mortalidad-materna-en-los-censos-recomendaciones-celade/>.
- Scuro, Lucía y Néstor Bercovich (eds.) (2014), *El nuevo paradigma productivo y tecnológico. La necesidad de políticas para la autonomía económica de las mujeres*, Libros de la CEPAL, N° 131 (LC/G.2621-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2010), *Desarrollando mujeres empresarias: la necesidad de replantear políticas y programas de género en el desarrollo de PYMES*, Caracas.
- Weller, Jürgen (2007), “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).





Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)