

Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (OIG)



Informe anual 2011

El salto de la autonomía De los márgenes al centro



Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Sonia Montaña
Directora, División de Asuntos de Género

Ricardo Pérez
Director, División de Documentos y Publicaciones

El presente documento se elaboró bajo la supervisión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La ejecución de este documento se llevó a cabo bajo la responsabilidad de Sonia Montaña, Directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se agradecen especialmente los aportes sustantivos de Natalie Brisson-Lamaute, Coral Calderón, Luis González, Virginia Guzmán, Vivian Milosavljevic, Paulina Pavez, Adriana Raga, Corina Rodríguez y Alejandra Valdés.

También colaboraron Diane Alméras, Jimena Arias Feijóo y María de la Luz Ramírez.

Se agradecen los aportes de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en particular, a María Jesús Aranda por la obtención de los datos de Andorra y Portugal.

Este informe ha sido posible gracias a la contribución de los países miembros de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que regularmente aportan información oficial para la construcción de los indicadores.

Se agradece el esfuerzo interinstitucional del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.

Diseño de portada: Paola Meschi

LC/W.436

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2011. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Índice

Prólogo	7
I. La autonomía de las mujeres: Un objetivo en construcción	9
A. Introducción.....	9
B. Autonomía física.....	10
1. Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima.....	11
2. Lento progreso de la reducción de la mortalidad materna.....	15
3. Maternidad adolescente en aumento: una realidad preocupante	17
4. Hacia un mayor control de la vida reproductiva.....	20
C. Autonomía económica.....	22
1. Ingresos propios, pero no tanto	23
2. Las mujeres trabajan y trabajan	27
D. Autonomía en la toma de decisiones	29
1. Las Presidentas con mayúsculas	30
2. Las constantes y los cambios en las actitudes de las elites	32
3. Los impulsos y los frenos a la paridad política de género	32
4. La paridad en los gabinetes	32
5. Las mujeres en el Parlamento.....	36
6. Los poderes locales	39
7. El poder judicial avanza en el Caribe.....	41
E. ¿Paredes de cristal entre las tres esferas de la autonomía?	42
II. La institucionalidad de género en el Estado	45
A. Introducción.....	45
B. Importancia de la coordinación y el lugar	48
C. La gestión.....	58
1. Presupuesto: el pilar más frágil	66
D. Trayectorias de las políticas.....	68
1. Autonomía física	68
2. Autonomía en la toma de decisiones.....	69
3. Autonomía económica.....	71
4. Capacidades de articulación a nivel regional, subregional y nacional.....	73
E. Recomendaciones.....	77
1. El fortalecimiento de la institucionalidad de género y el papel de los mecanismos para el adelanto de la mujer	77

Bibliografía.....	81
Anexos.....	85
Anexo 1	85
Anexo 2	90
Anexo 3	94

Índice de cuadros

Cuadro I.1	América Latina, el Caribe y la Península Ibérica: países que han legislado en materia de violencia de género según hitos de la agenda de derechos de las mujeres.....	12
Cuadro I.2	América Latina, el Caribe y la Península Ibérica: número de países según tipo de legislación sobre autonomía económica de las mujeres	29
Cuadro I.3	América Latina, el Caribe y la Península Ibérica: número de países que tienen leyes de cuotas o paridad y porcentaje de la ley de cuota	39
Cuadro II.1	Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (OIG): los mecanismos para el adelanto de la mujer según nivel jerárquico	56
Cuadro II.2	América Latina y el Caribe (6 países): autonomía física y políticas implementadas para fortalecer el orden de género	69
Cuadro II.3	América Latina y el Caribe (6 países): autonomía en la toma de decisiones y políticas implementadas para fortalecer el orden de género.....	70
Cuadro II.4	América Latina y el Caribe (6 países): autonomía económica y políticas implementadas para fortalecer el orden de género	71
Cuadro II.5	Mecanismos subregionales para el adelanto de la mujer	75
Cuadro A.1	América Latina, el Caribe y Península Ibérica: mecanismos para el adelanto de la mujer, año de creación, de modificación y dependencia jerárquica.....	85
Cuadro A.2	América Latina, el Caribe y la Península Ibérica: países que disponen de información para el cálculo de los indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.....	93
Cuadro A.3	América Latina, el Caribe y la Península Ibérica: número de países que han legislado en materia de violencia de género según hitos de la agenda de derechos de las mujeres	94

Índice de gráficos

Gráfico I.1	América Latina, España y el Caribe: muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima, 2009.....	13
Gráfico I.2	América Latina (20 países), el Caribe (8 países) y Península Ibérica (2 países): razón de mortalidad materna, 2008.....	16
Gráfico I.3	América Latina (17 países) y el Caribe (2 países): mujeres de 15 a 19 años que son madres, último período disponible.....	18
Gráfico I.4	América Latina (10 países): demanda insatisfecha de planificación familiar.....	21
Gráfico I.5	América Latina (15 países, zonas urbanas): población sin ingresos propios por sexo, alrededor de 2008.....	24
Gráfico I.6	América Latina (5 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado, por la población ocupada de 15 años y más, según sexo y área de residencia.....	27
Gráfico I.7	América Latina y el Caribe (33 países): participación de mujeres en gabinetes ministeriales, último período presidencial disponible a diciembre de 2010	33
Gráfico I.8	Península Ibérica: participación de mujeres en los gabinetes ministeriales	33
Gráfico I.9	América Latina y el Caribe: mujeres en los gabinetes ministeriales, últimos períodos presidenciales, a diciembre de 2010	34
Gráfico I.10	América Latina (20 países): distribución de mujeres según tipo de gabinete, último período presidencial, a diciembre de 2010	35

Gráfico I.11	América Latina (20 países): evolución de la presencia de mujeres ministras, tres últimos períodos presidenciales, a diciembre de 2010	36
Gráfico I.12	América Latina y el Caribe (36 países): mujeres electas en los parlamentos nacionales (2010).....	37
Gráfico I.13	América Latina (12 países): cumplimiento de la cuota en los parlamentos nacionales a diciembre de 2010	38
Gráfico I.14	Península Ibérica: participación de mujeres en los gabinetes ministeriales, 2010	39
Gráfico I.15	América Latina y el Caribe (18 países): alcaldesas y concejales, 2009.....	40
Gráfico I.16	América Latina y el Caribe (33 países): participación de mujeres en el máximo tribunal de justicia, 2009	41

Índice de recuadros

Recuadro I.1	Magnitud de la violencia de género.....	11
Recuadro I.2	Ministerio Público: el Perú visibiliza el feminicidio	14
Recuadro I.3	Feminicidios en España.....	15
Recuadro I.4	Los derechos reproductivos en las agendas nacionales de salud.....	17
Recuadro I.5	Derechos reproductivos en la Península Ibérica.....	19
Recuadro I.6	La inserción laboral de las mujeres	22
Recuadro I.7	Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos	23
Recuadro I.8	La otra cara de la moneda: mujeres rurales con ingresos propios	25
Recuadro I.9	La división sexual del trabajo	26
Recuadro I.10	La Conferencia Estadística de las Américas crea el grupo especializado de estadísticas de género	28
Recuadro I.11	Logros en la presencia de mujeres en el poder judicial de la Península Ibérica (2009)	42
Recuadro II.1	Los mecanismos para el adelanto de la mujer: Plataforma de Acción de Beijing	50
Recuadro II.2	La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer compromete a las instituciones	51
Recuadro II.3	Consensos regionales de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe	52
Recuadro II.4	Transversalización de género	59
Recuadro II.5	Leyes que regulan la transversalidad de género	62
Recuadro II.6	Resultados de la interinstitucionalidad	64
Recuadro II.7	Funcionamiento del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA)	76
Recuadro A.1	Altibajos en la producción estadística.....	91

Prólogo

En el primer informe del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, incluido en el documento *¿Qué Estado para qué igualdad?*, presentado durante la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se analizaron los logros alcanzados por los gobiernos de los países de la región y los desafíos que enfrentaban para dar respuesta a las persistentes condiciones de desigualdad social y de género en materia de autonomía y empoderamiento económicos de las mujeres y su capacidad para decidir sobre los bienes materiales, los activos familiares y los ingresos.

En este, el segundo informe del Observatorio, se centra la mirada en los avances, retrocesos y problemas que aún persisten en relación con la autonomía física y económica y en la toma de decisiones, cuyo telón de fondo ha sido la agenda generada por los consensos regionales ratificados en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, concordantes con la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Se analiza en particular la situación de la institucionalidad de género en el Estado y las condiciones en que se desempeñan los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM), encargados de dirigir y coordinar las políticas de igualdad de género, en el marco de los desafíos contemporáneos y a la luz de su experiencia de los últimos 15 años.

El Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe es producto del esfuerzo del grupo interinstitucional constituido por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Entidad para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento las Mujeres (ONU-Mujeres), que integra al Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), junto con la colaboración de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.

El análisis que se presenta en este informe está basado principalmente en la información disponible en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe y constituye un avance en el desarrollo de esta herramienta y en el compromiso de los países con su actualización.

Este informe se construyó a partir de las siguientes preguntas: ¿Cuál es el alcance de los avances ocurridos en cada una de las esferas de la autonomía de las mujeres? ¿Cuáles son los desafíos pendientes en términos de políticas públicas, tomando en cuenta los vínculos o discontinuidades entre

las tres autonomías? ¿Cuál es el papel que deben cumplir los mecanismos para el adelanto de la mujer para avanzar en las políticas de igualdad de género?

En la primera parte se analizan las tensiones y complejidades presentes en la construcción de los indicadores de igualdad de género y se hace hincapié en el desafío de expresar de mejor manera la heterogeneidad regional en términos históricos, políticos y territoriales, considerando la diversidad de las mujeres, a fin de lograr una representación sencilla para facilitar su comprensión, difusión y utilización. Análogamente, se destaca la pertinencia de los indicadores y su valor explicativo como insumo para la toma de decisiones de políticas públicas, a la luz de las diferencias entre América Latina y el Caribe y dentro de ambas subregiones.

En la segunda parte, que concentra la atención en la institucionalidad de género en el Estado, se realiza un análisis del papel de las instituciones responsables de las políticas de igualdad de género. En este sentido, se presentan los desafíos que implica capitalizar los logros en el ámbito de la igualdad, como las leyes de cuotas y contra la violencia, en el marco de las capacidades y recursos con que cuentan los mecanismos para el adelanto de la mujer.

Se analiza también la situación de las mujeres de América Latina y el Caribe, además de mostrar el despliegue de indicadores para Andorra, España y Portugal, países que, aunque no pertenecen a la región, constituyen una comunidad política de mujeres que comparte discriminaciones, prácticas de cooperación mutua y desafíos.

En el documento se plantean los retos pendientes y los nuevos desafíos, además del propósito de mejorar las capacidades de recolección y producción de información estadística en los países de la región. En materia de legislación, si bien existen avances heterogéneos en algunas áreas, como en la lucha contra la violencia de género, es necesario superar la precariedad en las garantías de acceso a derechos presentes en las constituciones, las leyes y los instrumentos internacionales. Otro desafío consiste en que las agendas gubernamentales se orienten hacia el reconocimiento del cuidado y la redistribución de las responsabilidades del cuidado entre las familias, el Estado, las empresas y los organismos sin fines de lucro o las organizaciones comunitarias y también entre los hombres y las mujeres dentro de los hogares.

Por último, el avance en la participación política de las mujeres, tanto en términos de representación como de instalar una agenda paritaria, será posible en la región en la medida en que los Estados, más allá de las acciones afirmativas, consignen en sus cartas constitucionales la paridad y, a su vez, inviertan mayores recursos financieros, organizacionales y humanos para garantizar la presencia paritaria en la toma de decisiones.

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

I. La autonomía de las mujeres: Un objetivo en construcción

A. Introducción

La autonomía de las mujeres es el concepto básico sobre el que se estructura la información del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe para evaluar el progreso, los obstáculos y las resistencias respecto de la igualdad de género en la región. Se parte de la convicción de que el desarrollo está directamente relacionado con el avance de las mujeres en su vida pública y privada, como un requisito indispensable para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

La noción de autonomía refiere a la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, en el contexto histórico que las hace posibles. El grado actual de desarrollo económico, tecnológico y social permite afirmar que una mayor autonomía de las mujeres es posible. Las condiciones materiales existentes en la región no ofrecen una explicación razonable para la desigualdad, la muerte materna, el embarazo adolescente, el empleo precario o la insólita concentración del trabajo doméstico no remunerado en manos de las mujeres. Mucho menos para la violencia de género. Como se ha expresado en otras ocasiones (Naciones Unidas, 1995; CEPAL, 2010a), la desigualdad y, por tanto, la falta de autonomía son, principalmente, consecuencia de la injusticia, de la mala distribución del poder, los ingresos y el tiempo entre hombres y mujeres, y de la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres por parte de las élites políticas y económicas.

Del análisis de los cambios ocurridos en cada esfera de la autonomía (económica, en la toma de decisiones y física), se desprende que las políticas públicas son construcciones materiales y simbólicas. Los cambios muestran desfases entre las autonomías y se observa que estas no surgen en forma sincrónica, ya que no dependen solo de la fuerza del movimiento social de mujeres. No obstante, si este movimiento no es capaz de instalar una agenda política, el proceso será más lento y fragmentado. Tampoco dependen de manera exclusiva de la importancia asignada por el gobierno de turno a los planes de igualdad —aunque la voluntad política sea un factor determinante—, ni de los recursos materiales disponibles, pese a la relevancia de contar con conocimiento, redes que otorguen sentido a ese conocimiento, presupuestos e instituciones (Montaño, 2010).

Los resultados cuestionan la coherencia entre la agenda de Beijing, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los consensos acordados en las conferencias regionales sobre la mujer de América Latina y el Caribe, los compromisos en torno a los

Objetivos de Desarrollo del Milenio y su implementación, a menudo a contrapelo de enfoques que no reconocen los derechos y adoptan orientaciones asistencialistas que perpetúan los sesgos patriarcales.

En este sentido, si bien la autonomía de las mujeres se construye siguiendo múltiples caminos, todos ellos deben modificar las fronteras entre vida pública y privada si se quiere que el costo del desarrollo no caiga sobre los hombros del trabajo femenino no remunerado. Los países que han logrado avanzar mediante un cambio efectivo en la vida de las mujeres y han fortalecido integralmente el ejercicio de sus derechos dentro y fuera del hogar y en la vida económica, política y cultural son los que han avanzado también en el desarrollo.

La participación laboral de las mujeres ha influido en el descenso de la fecundidad y esto, a su vez, ha facilitado su acceso al mercado laboral. La educación también es un factor de empoderamiento y de superación de la pobreza. Sin embargo, aún abundan las mujeres pobres y hasta las educadas siguen ganando menos que sus pares varones. El aumento de la participación política de las mujeres ha cambiado el paisaje democrático, pero quienes llegan a los niveles más altos de representación aún deben enfrentar techos de cristal o barreras culturales y financieras que les impiden ejercer su ciudadanía política con más independencia y recursos.

Es sabido que una vida saludable y libre de violencia va de la mano de cambios educativos y culturales. También es sabido que cuando las mujeres cuentan con ingresos propios, aunque sean mínimos, enfrentan mejor la violencia, mientras que las que dependen económicamente de los agresores tienen más dificultades para superarla. No obstante, muchas mujeres con ingresos, empleo estable y hasta niveles altos de educación son muertas por sus parejas o ex parejas, lo que deja al descubierto el flanco más oscuro de la discriminación, que deja su huella en la vida cotidiana: el miedo.

B. Autonomía física

La autonomía física es la capacidad para decidir libremente acerca de la sexualidad, la reproducción y el derecho a vivir una vida libre de violencia. El Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe ha tomado cuatro indicadores que evidencian que aún queda un arduo trabajo por hacer para que las mujeres puedan decidir sobre cuestiones relacionadas con sus cuerpos y su sexualidad.

- Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima.
- Mortalidad materna.
- Maternidad en adolescentes: porcentaje de mujeres adolescentes de 15 a 19 años que son madres.
- Demanda insatisfecha de planificación familiar: porcentaje de mujeres unidas que no desean tener más hijos o que postergarían el siguiente nacimiento de un hijo, pero que no están usando un método de planificación familiar.

Los logros son parciales y muy heterogéneos en los distintos países. La persistencia de la violencia contra las mujeres, el incremento de la maternidad adolescente y la incidencia, todavía elevada, de la mortalidad materna dan cuenta de la necesidad de profundizar acciones en este campo. Sin embargo, hay que reconocer que en los últimos 15 años, ha aumentado la respuesta de los gobiernos de la región frente a estos fenómenos y se han producido importantes avances en la legislación relacionada con la autonomía física de las mujeres. Se aprobaron leyes integrales en el campo de la salud sexual y reproductiva, se amplió la legislación de violencia contra las mujeres y, en

algunos países, como Costa Rica (2007), Chile (2010), El Salvador (2010), Guatemala (2008) y México (2007), se tipificó el feminicidio o femicidio¹ (CEPAL, 2010).

La implementación de estos avances normativos no ha sido fácil: “se observa una marcada debilidad en el acceso efectivo a la igualdad de derechos que pretenden garantizar las constituciones, las leyes y los instrumentos internacionales. Este déficit afecta la autonomía de las mujeres y las condiciones de su vida cotidiana”² (CIDH, 2007).

1. Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima

La muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima es la expresión más nítida de la discriminación y la violencia. Morir en manos de quien está llamado a proteger, brindar cariño y cuidar, refleja de manera dramática la falta de autonomía en cualquiera de sus expresiones. Los feminicidios y las otras formas de violencia de género que se inscriben en los cuerpos de las mujeres, mellando su integridad y autonomía física, se relacionan con menoscabos del derecho a una sexualidad saludable, en particular en materia reproductiva.

RECUADRO I.1 MAGNITUD DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Trescientas veintinueve mujeres murieron en manos de sus parejas o exparejas íntimas, según los datos entregados por siete países de la región en 2009 (117 en el Perú, 79 en la República Dominicana, 52 en Chile, 27 en el Paraguay, 20 en el Uruguay, 20 en El Salvador y 14 en Costa Rica). En el Caribe 7 mujeres murieron en Trinidad y Tabago y 2 en San Vicente y las Granadinas.

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 datos procesados a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

Nota: El orden de magnitud de la violencia de género en los países de la región es muy diferente: mientras en América Latina se puede calcular una tasa por cada 100.000 habitantes, en los países del Caribe esto no es posible porque la población total no supera los 100.000 habitantes, por lo que conviene expresar el feminicidio en valores absolutos.

En cuanto a las demás manifestaciones de violencia contra la mujer, la gran mayoría de los países recolectan alguna forma de datos administrativos en los servicios que reciben las denuncias de las víctimas, pero pocos hacen pública esta información y aún menos organizan registros unificados que permitan hacer un seguimiento de los casos y del destino legal de las denuncias. Dos valiosas excepciones son el Gobierno de Belice, que impulsa un formulario unificado de registro, y el Gobierno de Colombia, que cada año realiza una amplia divulgación de los datos oficiales de delitos sexuales y violencia intrafamiliar.

¹ El femicidio está tipificado en las legislaciones de violencia, en los casos de Costa Rica (2007) y Chile (2010), como las muertes violentas perpetradas por el cónyuge, o en el marco de uniones de hecho, declaradas o no, o por las ex parejas. En Guatemala (2008), la ley se refiere a todos los casos de muerte violenta de mujeres en el marco de relaciones desiguales de poder, entre las cuales se inscriben el matrimonio y la convivencia. La violencia feminicida está legislada en México desde 2007 y se define de la misma manera que en El Salvador, donde se legisló en 2010 (entrará en vigencia en 2012) como la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y pueden culminar en femicidio (El Salvador), homicidio (México), y otras formas de muerte violenta de mujeres. Ambas legislaciones contienen una amplitud similar a la guatemalteca.

² Costa Rica (con la ley núm. 8.589/2007, art. 21), Chile (con la ley núm. 20.480/2010), El Salvador (mediante el decreto núm. 520/2011), Guatemala (mediante el decreto núm. 22/2008, art. 6) y México (con la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia de 2007) han penalizado el feminicidio. Por su parte, España cuenta con la Ley Orgánica núm. 1 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género de 2004.

CUADRO I.1
AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y LA PENÍNSULA IBÉRICA: PAÍSES QUE HAN LEGISLADO EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO
SEGÚN HITOS DE LA AGENDA DE DERECHOS DE LAS MUJERES
(En números)

		Después de la	Después de la	Después de	Después de		Después de la	Después de la	Después de	Después de		Después de	Después de	Después de	Después de			
		Convención ^a	Convención de	Beijing + 5	Beijing + 15		Convención ^a	Convención de	Beijing + 5	Beijing + 15		CEDAW	Belem Do Pará	Beijing + 5	Beijing + 15			
		(1979)	(1994) y Beijing	(2000)	(2010)		(1979)	(1994) y Beijing	(2000)	(2010)		(1979)	(1994) y	(2000)	(2010)			
Primera generación de leyes de protección contra la violencia intrafamiliar o doméstica	América Latina	2	16			El Caribe	4	6	5		Península ibérica	1						
Segunda generación de leyes de protección contra la violencia intrafamiliar o doméstica				11	1			1	3						1			
Leyes que tipifican el femicidio				3	2													
Leyes contra delitos a la libertad sexual		4	3	5				3	2							1		
Leyes contra el acoso sexual		1	8	5						1						3		
FIRMA Protocolo Facultativo de la Convención*				16												3		
RATIFICA Protocolo Facultativo de la Convención*				13						3						3		
Total		7	27	53	3		7	9	12			1		11				

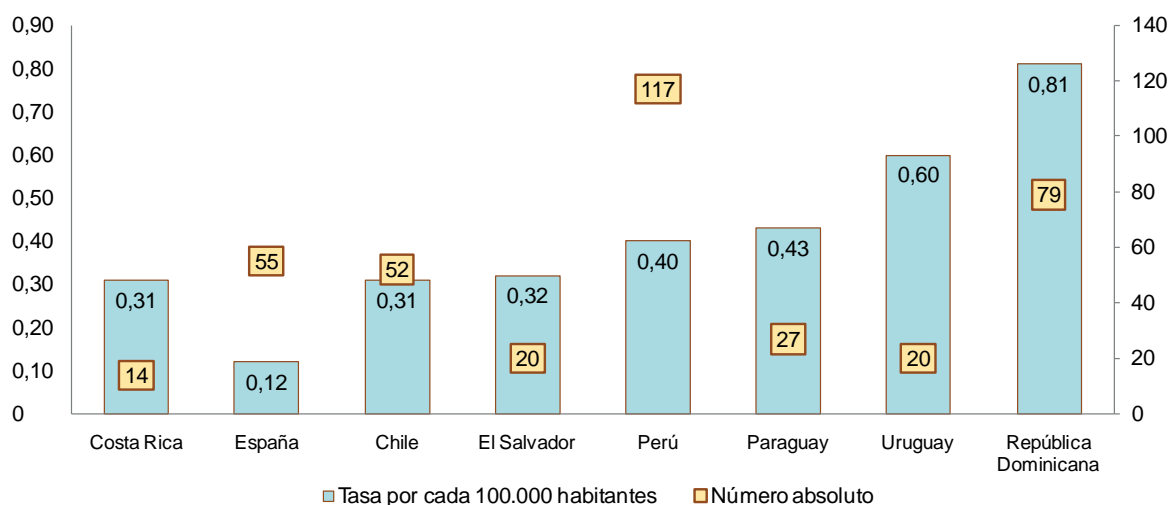
Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Para mayor información véase el anexo 3.

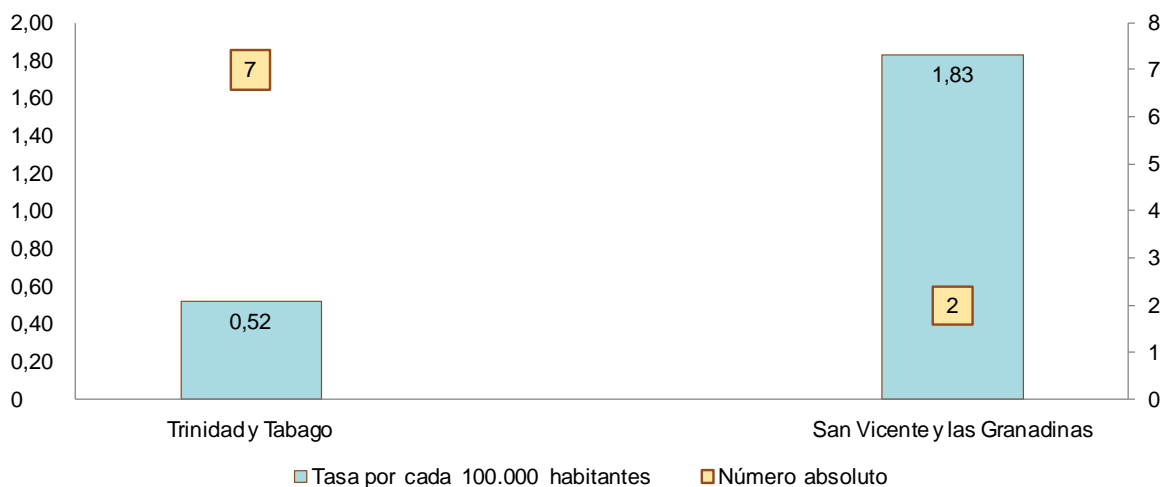
^a Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

GRÁFICO I.1
AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y EL CARIBE: MUERTE DE MUJERES OCASIONADA
POR SU PAREJA O EXPAREJA ÍNTIMA, 2009
(En tasas)

A. AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA



B. EL CARIBE



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, sobre la base de datos procesados a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

RECUADRO I.2 MINISTERIO PÚBLICO: EL PERÚ VISIBILIZA EL FEMINICIDIO

El Registro de Femicidio del Ministerio Público del Perú busca saber cuántas mujeres mueren a causa de la violencia de género y prevenir ese tipo de muertes mediante la adopción de medidas para la eficaz aplicación de la ley de violencia familiar. Un elemento relevante es que el registro está a cargo de una institución del sistema de justicia que otorga medidas para proteger a las víctimas.

Este registro se considera una buena práctica de producción de información estadística de violencia debido a que:

- a) El marco legal vincula las obligaciones constitucionales del Ministerio Público al combate del feminicidio, en su calidad de encargado de conducir desde el inicio la investigación del delito y titular de la acción penal. En el término de 48 horas, los fiscales deben dictar las medidas de protección inmediatas que la situación exija. Además, es la entidad responsable de contar con un registro de los casos de violencia familiar.

La Fiscal de la Nación aprobó la Directiva núm. 002-2009-MP-FN que da lugar al Registro de Femicidio del Perú con el propósito de registrar, sistematizar, procesar y analizar la información sobre homicidios de mujeres. Se trata del primer registro de este tipo en el país y en un Ministerio Público de la región. A partir de su creación, los propios fiscales provinciales penales y mixtos a nivel nacional deben recopilar la información de los homicidios de mujeres, a través del Formato núm. 3, y remitirla al Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público del Perú.

- b) Desarrollo de capacidades: el Ministerio Público sensibiliza, capacita e informa a los fiscales sobre el feminicidio y las características de este tipo de homicidio.
- c) Diagnóstico: permite tener una dimensión real del número de víctimas y generar condiciones para evaluar la problemática y tomar decisiones de política. Cada día, el Observatorio de Criminalidad revisa los medios de comunicación nacionales y regionales para ver si aparece la noticia de la muerte violenta de alguna mujer que no haya sido informada por el fiscal. Si esto ocurre, el Observatorio de Criminalidad se comunica con el fiscal para solicitarle que remita la información sobre esa muerte.
- d) Transversalidad: establece el vínculo entre la violencia familiar y el feminicidio, y permite tomar medidas mediante las intervenciones de la fiscalía de familia, penal y mixta, incluida la supervisión de la actuación policial. También ampliará su margen de acción mediante un sistema informático de registro.
- e) Replicabilidad: es una experiencia que se puede reproducir en los ministerios públicos de la región, dado que estos tienen facultades semejantes a las asignadas al Ministerio Público del Perú en lo que respecta a la fiscalización del registro.

Fuente: Rocío Villanueva (2009), “El registro de feminicidio en el Ministerio Público del Perú”, Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio, serie mujer y desarrollo, N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio de 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.34.

Nota: Esta práctica es recogida por la CEPAL, a través de un convenio de cooperación, a fin de generar las bases para procesos de réplica a través de asistencia técnica y de cooperación horizontal entre los países de la región.

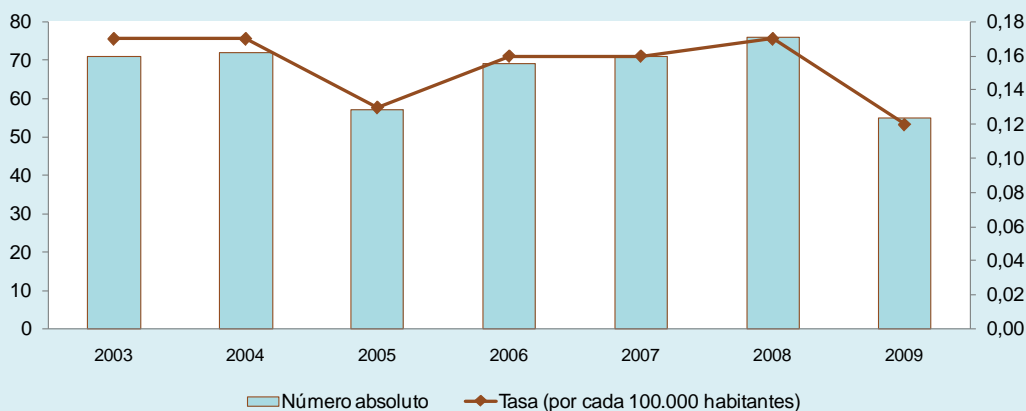
La adopción de la Convención de Belem do Pará en 1994 consolida, en el plano jurídico, el proceso de reconocimiento de la violencia contra la mujer como un problema público (CEPAL, 2009). Se puede afirmar que el reconocimiento de la violencia en el espacio doméstico/privado se ha producido mucho más rápido que en el espacio público, como en el caso de los delitos sexuales. Sin embargo, en todos los casos se observa un difícil y lento acceso a la justicia, por lo que el combate a la

impunidad es uno de los ejes principales de la Campaña del Secretario General “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres”.

RECUADRO I.3 FEMINICIDIOS EN ESPAÑA

En 2009, 55 mujeres murieron en España por violencia de género y en 2008 las muertes por esta causa fueron 75. Si bien se han logrado algunos cambios con la legislación y las campañas públicas acompañadas de un buen sistema de registros sostenido en el tiempo, estos no suponen una reversión significativa de la tendencia, por lo que el tema no deja de ser preocupante.

ESPAÑA: MUERTE DE MUJERES OCASIONADA POR SU PAREJA O EX PAREJA ÍNTIMA, 2003-2009



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 información de la Secretaría de Estado de Igualdad, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad de España.

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 datos procesados a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

2. Lento progreso de la reducción de la mortalidad materna

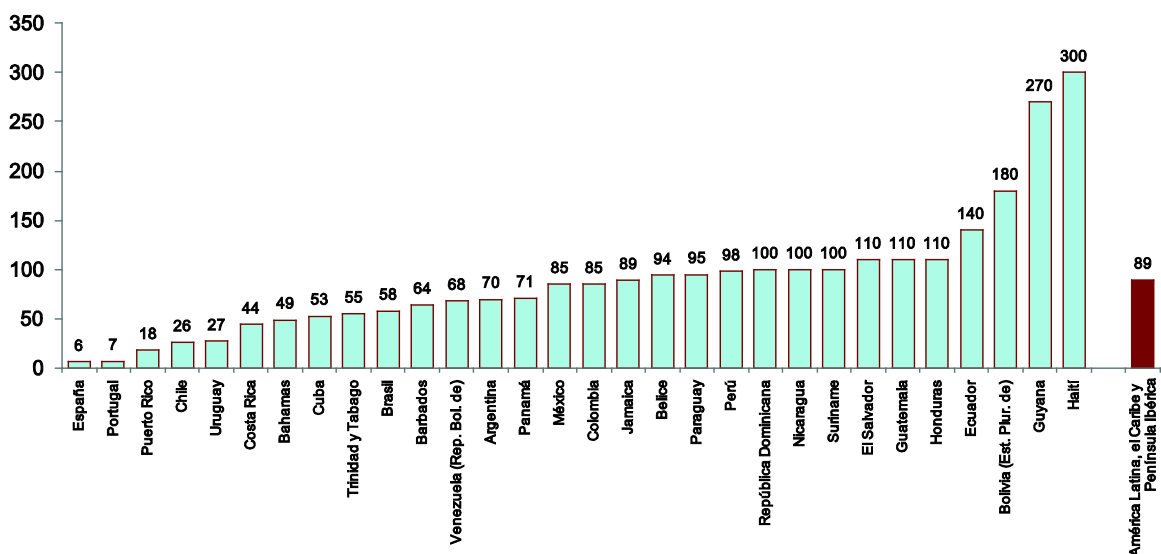
El quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio está dedicado a mejorar la salud materna y una de sus metas es reducir un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015. Si bien las tasas de mortalidad materna de los países de América Latina y el Caribe no son las más altas si se comparan con las del resto del mundo en desarrollo, no dejan de ser motivo de preocupación para los gobiernos, los organismos internacionales, la sociedad civil y el movimiento de mujeres. Su reducción representa un desafío y un compromiso internacional.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) afirma que el indicador más sensible ante diferencias socioeconómicas es el de mortalidad materna (Langer y Nigenda, 2000). Entre las causales directas e indirectas se encuentran las relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio. Las cuatro causas principales son las hemorragias intensas (generalmente puerperales), las infecciones (septicemia en la mayoría de los casos), los trastornos hipertensivos del embarazo (por lo general la eclampsia) y el parto obstruido y las complicaciones del aborto inseguro, provocado en condiciones de riesgo a raíz de la ilegalidad de esta práctica médica en la mayoría de los países analizados. Entre las

causas indirectas se encuentran enfermedades que complican el embarazo o que se ven agravadas por este, como el paludismo, la anemia, el VIH/SIDA o las afecciones cardiovasculares.

Entre 1990 y 2008 —último año para el que se dispone de datos— la mortalidad materna de América Latina pasó de 156 a 88 por cada 100.000 nacidos vivos (descendió un 43,6%) y la del Caribe pasó de 156 a 109 (bajó un 30%). En la península ibérica, el descenso es resultado de la drástica reducción registrada en Portugal, de 15 a 7 por cada 100.000 nacidos vivos (una disminución del 53%). A primera vista, el descenso parece acelerado y alentador para el logro del Objetivo, pero la realidad es diferente. Algunos países, como Guyana, el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití, partieron de cifras muy elevadas (310, 510 y 670, respectivamente) y se invisibilizan bajo el promedio regional. Sumado a ello, existe la restricción de la consideración metodológica, que no permite comparar un país con otro en los distintos períodos.

GRÁFICO I.2
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES), EL CARIBE (8 PAÍSES) Y PENÍNSULA IBÉRICA (2 PAÍSES):
RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA, 2008
(Por cada 100.000 nacidos vivos)



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 información de Organización Mundial de la Salud (OMS), *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2008. Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank* [en línea] http://www.childinfo.org/files/Trends_in_Maternal_Mortality_1990_to_2008.pdf.

A pesar de la reducción de la mortalidad materna, se mantiene la preocupación sobre si se alcanzará finalmente la meta fijada en ocasión de la Asamblea del Milenio.

RECUADRO I.4

LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS EN LAS AGENDAS NACIONALES DE SALUD

En el marco de la década de las grandes conferencias de las Naciones Unidas, en 1994 se realizó en El Cairo la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y fue la primera vez en que una conferencia de población incluyó en su agenda los temas de la salud reproductiva desde un enfoque de derechos, es decir, más allá del componente demográfico.

A partir de El Cairo y de su Programa de Acción, aumentó el interés mundial en las políticas y los programas de salud reproductiva. Esto dio lugar a la institucionalización de programas nacionales de salud reproductiva y sexual que se crearon en muchos países de la región como resultado del estímulo y la reflexión tras la Conferencia de El Cairo. La promoción de la salud reproductiva y de los derechos reproductivos pasó a formar parte de la agenda de políticas públicas. Cabe destacar que estos compromisos asumidos primero en El Cairo y después en Beijing (1995) se han ratificado, cada tres años, en las conferencias regionales sobre la mujer de América Latina y el Caribe.

En este sentido, en el Consenso de Lima (2000) —ratificado en las sucesivas conferencias— los gobiernos se comprometen a “Garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, y hacer frente a las violaciones de estos derechos prestando particular atención a todas las formas de violencia sobre la base del género y a sus causas básicas, incluida la reproducción de una cultura de violencia” y a “Formular y perfeccionar programas encaminados a proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, en conformidad con las disposiciones adoptadas en El Cairo por la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y en Beijing por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

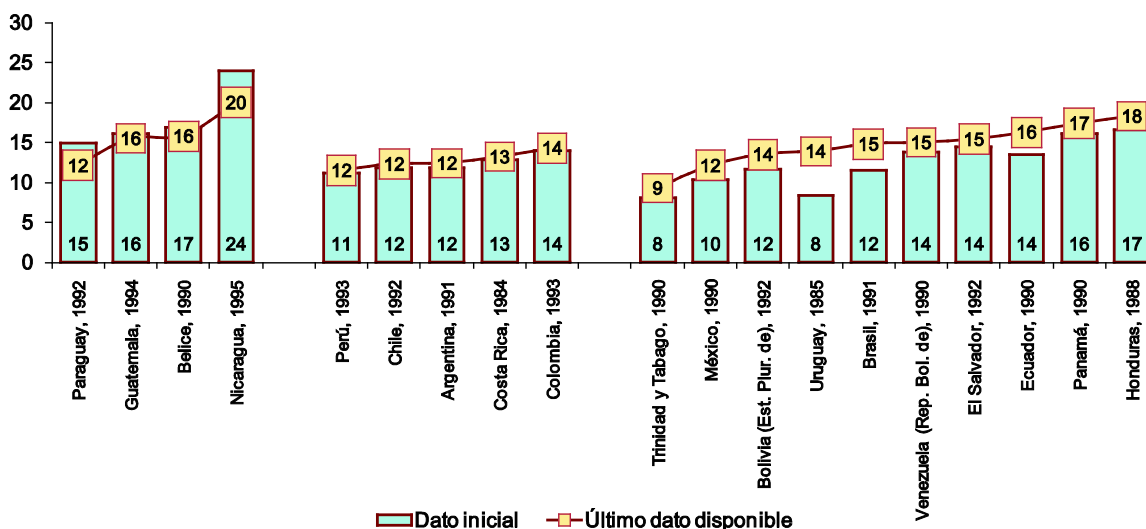
3. Maternidad adolescente en aumento: una realidad preocupante

Entre 25 y 108 de cada 1.000 jóvenes de 15 a 19 años son madres en los países de América Latina y el Caribe. La menor proporción de embarazos adolescentes se encuentra, por un lado, en las Islas Turcas y Caicos, y en el otro extremo está Nicaragua, donde casi 110 adolescentes de cada 1.000 son madres. Aunque la proporción es menor en la península ibérica, este fenómeno sigue siendo un indicador de la vulnerabilidad de las jóvenes, que sacrifican su futuro laboral, desperdician oportunidades educativas y tienen mayores probabilidades de caer en la pobreza y reproducirla³.

³ Las cifras de paternidad no están disponibles en ningún país, lo que se agrava en el caso de los adolescentes. Un importante obstáculo para confeccionar estadísticas sobre fecundidad y paternidad es la falta de datos cuantitativos procesados y publicados sobre la paternidad en general. Esta situación se enmarca en la invisibilidad de la fecundidad de los varones y de su participación en los procesos de salud sexual y reproductiva. Las estadísticas de fecundidad se elaboran a partir de la información de mujeres menores de 20 años que han tenido hijos nacidos vivos, y, a partir de ahí, se construye el análisis sobre la fecundidad de los hombres adolescentes (Olavarría y Madrid, 2005).

GRÁFICO I.3
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES) Y EL CARIBE (2 PAÍSES): MUJERES DE 15 A 19 AÑOS QUE SON MADRES, ÚLTIMO PERÍODO 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 información de los países.

Nota: V1 = número de mujeres de 15 a 19 años que son madres. V2 = Número total de mujeres adolescentes de 15 a 19 años. Porcentaje de mujeres adolescentes de 15 a 19 años que son madres = $(V1/V2) \times 100$. Todos los cálculos relativos a la maternidad adolescente se obtuvieron mediante el procesamiento de microdatos censales. La respuesta No sabe/No responde (NS/NR) se imputó sistemáticamente a la categoría de nuliparidad (cero hijos nacidos vivos). En el Perú, se excluyeron los datos fuera de rango de 1993. En los últimos censos de Cuba no se incluye la consulta sobre hijos nacidos vivos. Los microdatos de los censos de Haití aún no están disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL. Los resultados de Colombia 2004-2005 y Perú 2007 provienen de procesamientos en línea sobre las páginas web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), respectivamente.

Vale subrayar que, mientras los índices de maternidad tienden a disminuir en todos los grupos de edad de los países de la región, continúan en aumento en el grupo de adolescentes de entre 15 y 19 años.

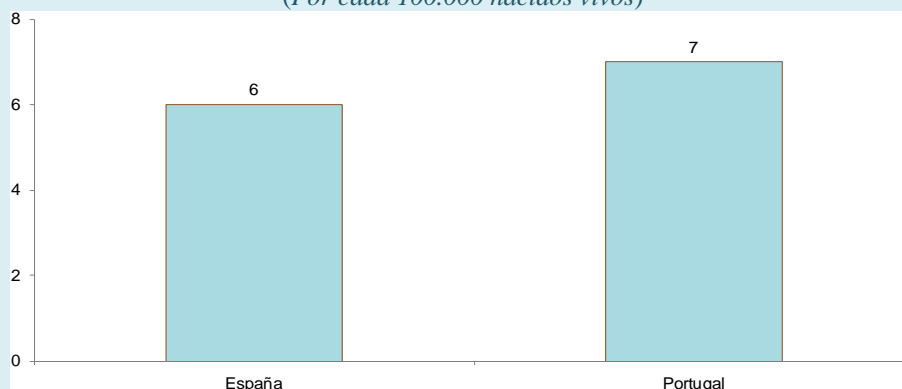
Este incremento se da en países con distinto nivel de desarrollo económico, nivel educativo e incidencia de la pobreza, lo que revela la complejidad del fenómeno y la multiplicidad de factores que inciden en su evolución.

La mortalidad materna y el embarazo adolescente son más elevados entre las mujeres de sectores más pobres, quienes tienen menor acceso a la educación, a la información y a la salud sexual y reproductiva. A su vez, el embarazo adolescente también es una señal del fracaso del cambio cultural, ya que, incluso en países donde hay un mayor acceso a servicios y a la información, las adolescentes se embarazan como una forma de afirmar su independencia y formar su propio hogar. También es una señal de la falta de autonomía, en el sentido de no resistir a la expectativa que se tiene acerca de los roles de género. Las adolescentes se embarazan porque no pueden o no quieren poner límites al ejercicio de su sexualidad de manera responsable. Los varones jóvenes siguen siendo los que tienen la mayor iniciativa y la menor responsabilidad. Esto es también el resultado de la mala calidad de la educación.

RECUADRO I.5 DERECHOS REPRODUCTIVOS EN LA PENÍNSULA IBÉRICA

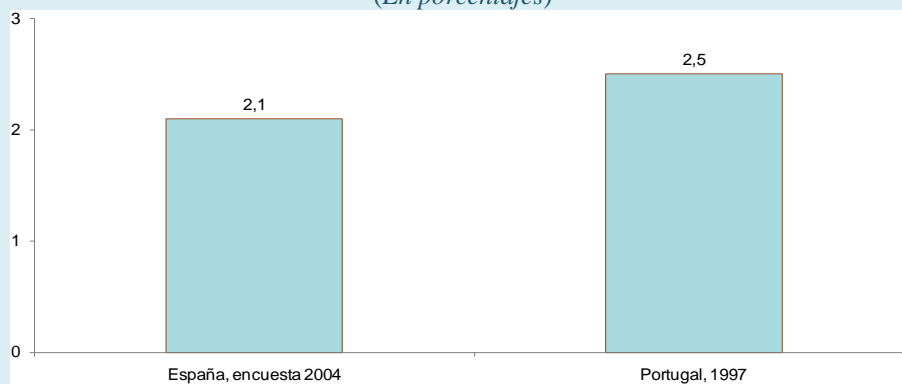
En general, las mujeres de la península ibérica viven su salud sexual y reproductiva en mejores condiciones que las de América Latina y el Caribe. Como se puede observar en los gráficos siguientes, la razón de mortalidad materna es inferior a 10 muertes por cada 100.000 nacidos vivos y la maternidad adolescente no llega al 3%. Sin embargo, al igual que en los países de la región, la incidencia de la maternidad adolescente está creciendo en España. El indicador, medido en tasa por cada 1.000 adolescentes de 15 a 19 años, pasó de 9,6 en 2001 a 13,3 en 2007. En Portugal sucede lo contrario, ya que el indicador pasó de 20,6 en 2001 a 17,7 en 2007, aunque se mantiene por encima del de España.

ESPAÑA Y PORTUGAL: RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA, 2008 (Por cada 100.000 nacidos vivos)



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 información de Organización Mundial de la Salud (OMS), *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2008. Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank* [en línea] http://www.childinfo.org/files/Trends_in_Maternal_Mortality_1990_to_2008.pdf.

ESPAÑA Y PORTUGAL: MUJERES DE 15 A 19 AÑOS QUE SON MADRES (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 A. López y otros, *Informe juventud en España 2004*, Madrid, Instituto de la Juventud (INJUVE), cuadro 1.49 (estimación aproximada), 2005; Portugal: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), *Fertility and Family Survey (FFS) 1997*; cuadro 12, cuadros estándares de países.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos proporcionados por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

La ausencia de estadísticas y la falta de datos actualizados con relación a este indicador también es elocuente, y señala el desafío que todavía existe vinculado a la imposición de las políticas de género relacionadas con la adolescencia en la agenda de los países de la región.

4. Hacia un mayor control de la vida reproductiva

Otro de los indicadores utilizados por el Observatorio para medir la autonomía física es la demanda insatisfecha de planificación familiar. Esta demanda se estima considerando las mujeres de 15 a 49 años, casadas o en unión, que no desean tener más hijos o que postergarían el siguiente nacimiento de un hijo, pero que no están usando ningún método de planificación familiar, con relación al total de mujeres casadas o en unión.

La necesidad no satisfecha de planificación familiar y el embarazo no deseado son dos caras de un mismo problema, y ambas deben orientar la adopción de medidas a este nivel y contribuir a la implementación de estrategias que apunten a reducir las inequidades y se centren en las necesidades de la población que más lo requiere: las jóvenes. El embarazo no deseado conforma una categoría más compleja, cuyas estimaciones pueden ser muy elevadas incluso en contextos en que la necesidad no satisfecha es baja. Esto muestra que, sin bien entre estos factores existe cierto vínculo, no necesariamente hay una absoluta correspondencia⁴.

Este indicador ha adquirido mayor importancia en el marco de las metas de salud de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero aún son pocos los países de la región que lo recogen por medio de encuestas de demografía y salud. Otro indicador fundamental para entender la dinámica de la autonomía de las mujeres, en especial de las jóvenes, es la fecundidad de los hombres y su comportamiento reproductivo.

En este marco, las necesidades insatisfechas —remiten al uso adicional de métodos anticonceptivos que se requeriría para que los niveles de fecundidad coincidan con las intenciones que declaran las mujeres— deberían incluir al menos a las siguientes categorías de mujeres (Bongaarts, 1978):

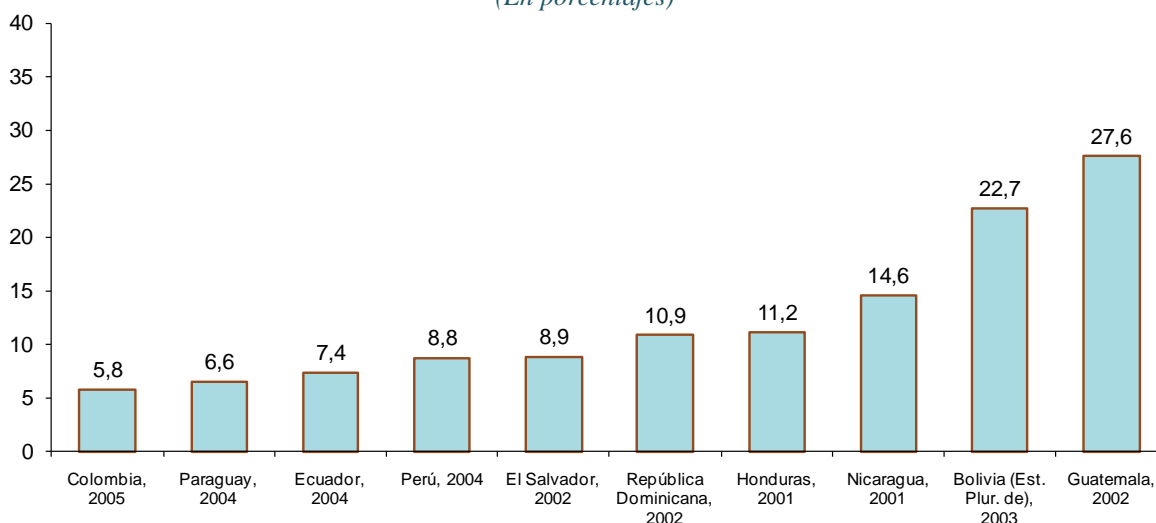
- Mujeres en edad reproductiva (de 15 a 49 años), casadas o en unión consensual.
- Mujeres que actualmente no están usando ningún método anticonceptivo moderno, incluida la esterilización masculina.
- Mujeres que no están embarazadas.
- Mujeres que no están amenorréicas por lactancia, por ejemplo, o en abstinencia de relaciones sexuales en el posparto.
- Mujeres fértiles.
- Mujeres que expresan su deseo de detener los nacimientos (definitivamente no quieren más; quieren limitar su cantidad de hijos).
- Mujeres que desean posponer el próximo nacimiento por dos años o más (no estarían felices si se embarazaran).
- Mujeres sexualmente activas (que han tenido relaciones sexuales en las últimas cuatro semanas), aunque no vivan en unión.
- Mujeres que no tienen previsto usar un método anticonceptivo en el corto plazo.

⁴ En Colombia, por ejemplo, mientras que la necesidad no satisfecha de planificación familiar es del 6%, el porcentaje de embarazos no deseados es mayor al 50% de todos los embarazos.

- Adolescentes menores de 15 años con vida sexual activa⁵.
- Mujeres esterilizadas que podrían usar métodos para doble protección.

Como se observa en el gráfico I.4, en Honduras y la República Dominicana, 1 de cada 10 mujeres de entre 15 y 49 años no tiene la posibilidad de planificar sus embarazos. En Nicaragua, el porcentaje se eleva a casi el 15% de las mujeres en edad reproductiva.

GRÁFICO I.4
AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): DEMANDA INSATISFECHA
DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR
(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 Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

Países como el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití han mejorado sus indicadores de acceso a los métodos de planificación familiar en los últimos años. En la actualidad, 2 de cada 10 bolivianas adultas no tienen acceso a los métodos de planificación familiar, mientras que en 1998 un cuarto de las mujeres casadas o en unión se encontraban en esa situación.

Por el contrario, en Guatemala, donde la demanda insatisfecha asciende a casi el 33%, se observa una subida respecto de 1998 (23,1%). En el resto de los países, la tendencia se presenta favorable en relación con las posibilidades de control que las mujeres tienen sobre sus propios cuerpos. En este sentido, se destaca el descenso registrado en el Paraguay (del 20% en 1998 al 6,6% en la actualidad).

Entre las razones que explican la demanda insatisfecha de planificación familiar, se cuentan —aparte de la imposibilidad de llevar adelante la planificación deseada—, la mayor demanda e insuficiente oferta de servicios de salud reproductiva, la falta de apoyo de la pareja y los costos asociados al acceso a métodos anticonceptivos.

⁵ Dado que el sexo en menores de 14 años se considera un delito de violación a menores en muchos contextos, es importante que se establezca la relación entre sexualidad, embarazo y violencia en este grupo, y que, paralelamente, se luche para aumentar la edad legal de inicio de las relaciones sexuales y del casamiento.

En síntesis, los indicadores de autonomía física de las mujeres presentan avances limitados y deben analizarse en el contexto de las resistencias culturales en este ámbito.

La autonomía física quizás sea el desafío más complejo, ya que, como se observa en el caso de los países más avanzados, su logro solo es posible cuando las políticas consiguen intervenciones oportunas, sostenidas y eficaces en la familia, la escuela y la comunidad.

C. Autonomía económica

La división sexual del trabajo está en el corazón de la desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres. Según este mandato cultural, las mujeres deben dedicarse principalmente al trabajo doméstico y de cuidado —ambas tareas no remuneradas—, mientras que los hombres deben dar prioridad al trabajo remunerado. Sin embargo, el trabajo productivo de las mujeres es tan antiguo como las sociedades. Mujeres agricultoras, artesanas, comerciantes y trabajadoras manuales de todo tipo han mantenido la “obligatoriedad” del trabajo en el hogar como prioridad que las enaltece y valora al mismo tiempo que participan en el trabajo productivo.

El ingreso de las mujeres a la economía monetaria en los últimos 50 años ha tenido un carácter masivo y ha obedecido tanto a la urgencia de atender las necesidades básicas familiares como al deseo de independencia de las mujeres, sobre todo de las educadas. Salvo cuando el nivel socioeconómico otorga la posibilidad de contar con trabajo doméstico remunerado —en general femenino—, la llamada doble jornada es un rasgo característico.

En el Observatorio se presentan dos indicadores que miden la autonomía económica de las mujeres:

- Población sin ingresos propios por sexo (población de 15 años y más que no percibe ingresos monetarios ni estudia, según su condición de actividad).
- Tiempo total de trabajo (número total de horas destinadas al trabajo remunerado y al trabajo doméstico no remunerado, desagregadas por sexo).

RECUADRO I.6 LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES

La redistribución del trabajo total (productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado) es un horizonte aún lejano. Los derechos laborales de las mujeres, como el fuero maternal y la lactancia materna, han sufrido un deterioro en las últimas décadas y no han formado parte de la experiencia de la mayoría de las trabajadoras de los sectores informal, agrícola y del trabajo doméstico remunerado. Las dificultades para avanzar en mecanismos que permitan redistribuir el trabajo de cuidado, como un paso imprescindible para mejorar la inserción laboral de las mujeres y, con ello, su acceso a los recursos económicos y el control de dichos recursos, dan cuenta de las raíces profundas que aún deben afectarse para lograr una transformación. En este campo, es necesario imaginar estrategias creativas sustentadas en el convencimiento de los beneficios que una mejor posición económica de las mujeres genera para la economía y la sociedad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/2450(CRM.11/3)), Santiago de Chile, junio de 2010.

1. Ingresos propios, pero no tanto

En el marco de las economías de mercado, la posibilidad de contar con ingresos propios es indispensable e indica el nivel de autonomía de las personas. En los hogares, el uso final de los recursos es, a su vez, resultado de los procesos de toma de decisiones entre los miembros. La capacidad de negociación en estos procesos depende del acceso a recursos propios y del nivel relativo de estos recursos, así como de la capacidad de controlarlos. En este sentido, el indicador de población sin ingresos propios desagregado por sexo constituye una buena representación de la falta de autonomía económica de las personas.

En general, los ingresos personales provienen del trabajo remunerado (salarios y ganancias en dinero o especie) de los trabajadores, ya sean estos asalariados o independientes. También se cuenta con la renta derivada de la propiedad del patrimonio físico o financiero. Por otra parte, están los ingresos secundarios, como jubilaciones, pensiones, subsidios, asignaciones familiares u otros, como las transferencias, ya sean condicionadas o entre hogares (pensión alimenticia, otras transferencias de los ingresos del trabajo y de la propiedad). Las remesas también constituyen importantes fuentes de ingresos.

Los ingresos obtenidos sintetizan la capacidad de adquirir bienes y servicios disponibles en el mercado y son un interesante punto de partida para analizar las relaciones de género, es decir, las relaciones de poder entre hombres y mujeres construidas socialmente. Lo que se observa es una curiosa combinación de relaciones modernas basadas en el mercado y asentadas sobre relaciones familiares a menudo inspiradas en valores tradicionales contrarios a la salida de las mujeres del hogar. Los ingresos propios de las mujeres son entonces la medida de la autonomía y el cambio cultural.

RECUADRO I.7

CONVENIO 189 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) SOBRE LAS TRABAJADORAS Y LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS

El 16 de junio de 2011 la 100ª Conferencia de la OIT aprobó el Convenio sobre las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos.

Las nuevas normas de la OIT establecen que los cerca de 53 millones de trabajadoras y trabajadores domésticos del mundo, de los cuales un 83% son mujeres o niñas que se ocupan de las familias y los hogares, podrán tener los mismos derechos básicos que otros trabajadores. Esto se refiere a número de horas de trabajo razonables, descanso semanal de al menos 24 horas consecutivas, límite a los pagos en especie, información clara sobre los términos y las condiciones de empleo y respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluyendo los de libertad sindical y negociación colectiva.

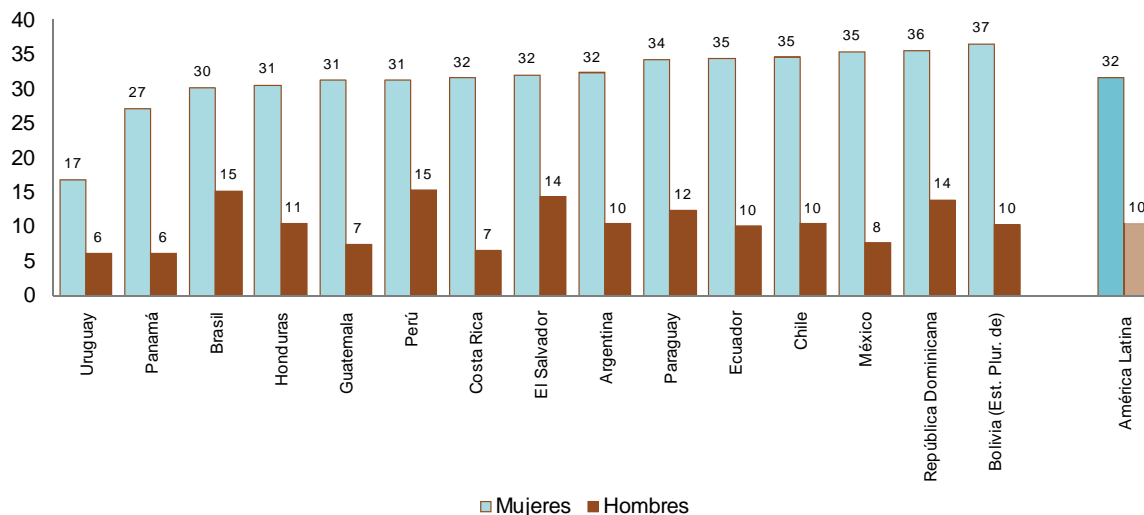
Este convenio es un hecho histórico por cuanto lleva el sistema de normas de la OIT a la economía informal y es un avance tremendamente significativo en la extensión de los derechos laborales de las mujeres.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, [en línea]: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_157833.pdf

Alrededor de 2008, la proporción de mujeres sin ingresos propios en las zonas urbanas de América Latina alcanza al 31,6%, mientras que la proporción de hombres llega solo al 10,6%. Las disparidades entre países son importantes: mientras en el Estado Plurinacional de Bolivia la proporción de mujeres sin ingresos propios asciende al 36,6%, en el Uruguay solo representa el 16,8%.

GRÁFICO I.5
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES, ZONAS URBANAS): POBLACIÓN SIN
INGRESOS PROPIOS POR SEXO, ALREDEDOR DE 2008 ^a

(En porcentajes)



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

^a Alrededor de 2008 comprende las encuestas de hogares realizadas por los países en 2008, con excepción de Chile (2006), El Salvador (2006), el Estado Plurinacional de Bolivia (2007), Guatemala (2006) y Honduras (2007).

En las zonas rurales de América Latina, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios llega al 43,9%, en comparación con el 13,6% de los hombres. Las disparidades entre países son aún mayores en estas áreas. Mientras en el Estado Plurinacional de Bolivia, el 63% de las mujeres rurales no tienen ingresos propios, en Guatemala esta cifra se eleva al 52%. Estos dos casos más críticos contrastan con la del Uruguay, donde este valor solo asciende al 29,5%.

Las mujeres sin ingresos propios se clasifican como inactivas en las estadísticas de participación laboral por dedicarse solo a los quehaceres domésticos no remunerados. El descenso del indicador de mujeres sin ingresos propios se relaciona entonces con el incremento de la participación laboral de las mujeres en los sistemas de empleo de la región, tanto en el medio urbano como en el medio rural. En 2008, el promedio de la tasa de participación de las mujeres urbanas alcanzaba el 52% y superaba en 10 puntos porcentuales la tasa media observada en 1990 (CEPAL, 2010a). También aumentó la participación laboral de las mujeres rurales entre 1990 y 2005 (FAO, 2010).

Entre 1994 y 2008, en la mayoría de los países se registró un descenso en la proporción de mujeres sin ingresos propios, tanto en el área urbana como rural. Esta tendencia se puede explicar, en parte, por la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, por la creciente importancia de las transferencias fiscales en la composición de sus ingresos y por los cambios en los sistemas previsionales —como en el caso de la Argentina, Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay—, que han comenzado a entregar beneficios previsionales no contributivos a las mujeres que no han logrado acceder a estos mediante los aportes laborales.

RECUADRO I.8 LA OTRA CARA DE LA MONEDA: MUJERES RURALES CON INGRESOS PROPIOS

A pesar de las trabas existentes en los sistemas productivos las mujeres rurales han empezado a trazarse un camino hacia la autonomía y en los últimos 20 años han logrado una mayor inserción en el empleo remunerado fuera del hogar. Su incorporación a los mercados de trabajo asalariado de la agricultura se fortaleció en varios países de la región, sobre todo como trabajadoras temporeras, al igual que su inserción en los mercados de bienes y servicios no agrícolas como trabajadoras por cuenta propia.

Por consiguiente, las mujeres han participado, en cierto grado, en la diversificación de los tipos de hogares rurales según la principal fuente de ingresos. Sobre la base de los datos disponibles en 13 países (el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y el Perú), Ballara, Damianovic y Parada (2010) identifican tres grandes grupos de hogares según la fuente de ingreso laboral: a) hogares agrícolas (en buena parte vinculados a la pequeña economía campesina), b) hogares no agrícolas (que incluyen a asalariados o cuentapropistas) y c) hogares diversificados (que abarcan combinaciones de actividades agrícolas y no agrícolas, locales y extralocales). Las autoras también identifican un cuarto grupo: los hogares con transferencias. Estos hogares son producto de la implementación o ampliación de la cobertura de las transferencias públicas (pensiones y transferencias asistenciales, entre otras) y de las migraciones que dan lugar al envío de remesas por parte de los trabajadores migrantes.

En promedio, la contribución de las mujeres rurales con ingresos propios al ingreso total de sus hogares varía entre el 23% en Colombia y el 36% en El Salvador. Los mayores aportes de las mujeres se evidencian, en orden creciente, en los hogares diversificados y en los hogares con transferencias, mientras que el aporte más bajo se registra en los hogares agrícolas.

Si se valorara el trabajo productivo no remunerado de las mujeres de los hogares agrícolas que aún cuentan con trabajadoras familiares, su contribución al ingreso total sería mayor. En todo caso, el aporte al ingreso de los hogares diversificados no es menor, pues varía de casi un 20% en Guatemala a un 45% en El Salvador. Si no fuera por la participación laboral todavía relativamente baja de las mujeres, vinculada a las tareas de cuidado no remuneradas y a las brechas de ingresos en su desmedro, las mujeres rurales tendrían un mayor peso relativo en la composición del ingreso total de los hogares, tanto de los diversificados como de los no agrícolas. Si bien su aporte en los hogares con transferencias varía entre el 45% en Chile y el 80% en Guatemala, el asistencialismo y la dependencia respecto de las remesas no son una solución a largo plazo para alcanzar más autonomía.

Fuente: Marcela Ballara, Ninoska Damianovic y Soledad Parada, *Aporte de ingreso económico de las mujeres rurales a sus hogares*, México, D.F., Fundación Latinoamericana de Innovación Social/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2010.

En cuanto a las transferencias fiscales, en 2008 esta corriente alcanzaba el 21,7% del monto total de ingresos (CEPAL, 2010a). En los casos de México o el Brasil, los programas de transferencias condicionadas —que son los más extendidos de la región— marcan la pauta⁶. Entre 1994 y 1998, México logró bajar más de 20 puntos porcentuales la proporción de mujeres sin ingresos propios. El Brasil, donde esta proporción superaba el 40%, redujo 10 puntos porcentuales el indicador entre 2002 y 2008, cuando se expandió el programa Bolsa Familia.

Las transferencias condicionadas contribuyen a reducir la pobreza y, a la vez, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios. La mayoría de los países de la región ha puesto en marcha programas

⁶ Se trata del programa Oportunidades de México y del programa Bolsa Familia del Brasil.

sociales de este tipo⁷. Para acceder a sus beneficios, los programas eligen a las mujeres, en su rol de madres, como titulares de los compromisos vinculados a la educación y a la salud de sus hijos. En la mayoría de los casos, los efectos son positivos por el aumento de su capacidad de negociación dentro del hogar, pero no hay que olvidar que esta modalidad refuerza los roles de cuidado (Veras Soares y Silva, 2010a, y 2010b)⁸.

Las remesas forman parte de los ingresos propios de las mujeres, especialmente en el caso de los países de la región con migración a Europa o los Estados Unidos. El envío de remesas se convierte en un factor clave para la supervivencia de muchas familias en el país de origen. Por otra parte, la exportación de mano de obra femenina da lugar a la formación de las cadenas globales de cuidado donde estas mujeres se ubican en el eslabón de la precariedad.

El Uruguay —el país con menor proporción de mujeres sin ingresos propios— se destaca en materia de reformas previsionales por la amplia cobertura del sistema previsional para las mujeres de 65 años y más (un 85,1% en 2007).

El Sistema Integrado de Previsión Argentino (SIPA), creado por la ley núm. 26.428/2008, tiene una dimensión importante en términos de género, dado que el 75% de las personas beneficiarias son mujeres. Esta elevada participación femenina se relaciona con la medida implementada en 2006, que permitió incorporar al sistema a todas las personas mayores de 65 años que no contaban con beneficios previsionales, en su mayoría mujeres.

En suma, hay una tendencia a reducir el número total de mujeres sin ingresos propios. Esto se debe, principalmente, a que las mujeres trabajan de manera remunerada y algunas acceden a beneficios previsionales (no contributivos o que compensan los años faltantes de aportes) o perciben transferencias fiscales de los programas de transferencias condicionadas. Esto marca una disminución de la cantidad de mujeres sin ingresos propios, pero deja sin resolver el desafío cardinal de la desigualdad: el derecho al trabajo y a un empleo decente.

RECUADRO I.9 LA DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO

El concepto de división sexual del trabajo permite analizar con mayor precisión los roles sociales claramente diferenciados por sexo. Esta división, que se considera una construcción cultural y, por tanto, puede modificarse, determina los principales papeles que deben desempeñar las personas en la sociedad: las mujeres estarían a cargo de la reproducción social y los hombres de las tareas productivas. Pero esta división establece, sobre todo, relaciones jerárquicas de poder que someten a la mayoría de las mujeres a la ejecución de tareas sin visibilidad ni reconocimiento social. Esta matriz cultural se traslada al ámbito público en el que las mujeres ocupan los empleos más precarios y peor remunerados. El círculo vicioso de la desigualdad generada por la obligatoriedad social del trabajo doméstico por parte de las mujeres, sobre todo de cuidado, explica, en gran medida, la ausencia de las mujeres en la política y en la toma de decisiones en general.

Fuente: El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe (CEPAL), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738(CRM.10/3)), Santiago de Chile, 2007.

⁷ En la última década, muchos gobiernos de la región han implementado programas de transferencias condicionadas de ingresos que privilegian a las mujeres como beneficiarias y titulares de dichas transferencias: Argentina (Programa Jefes de Hogar, Familias por la Inclusión Social y Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)), Brasil (Bolsa Familia), Colombia (Familias en Acción y Red para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS)), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), El Salvador (Comunidades Solidarias Rurales), Guatemala (Mi Familia Progresiva), Jamaica (Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH)), México (programa Oportunidades), Panamá (Red de Oportunidades), Paraguay (Tekoporá), Perú (Juntos) y República Dominicana (Programa Solidaridad) (CEPAL, s/f).

⁸ Los resultados informados por Veras Soares y Silva (2010a y 2010b) han sido elaborados sobre la base de la información del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe de la CEPAL.

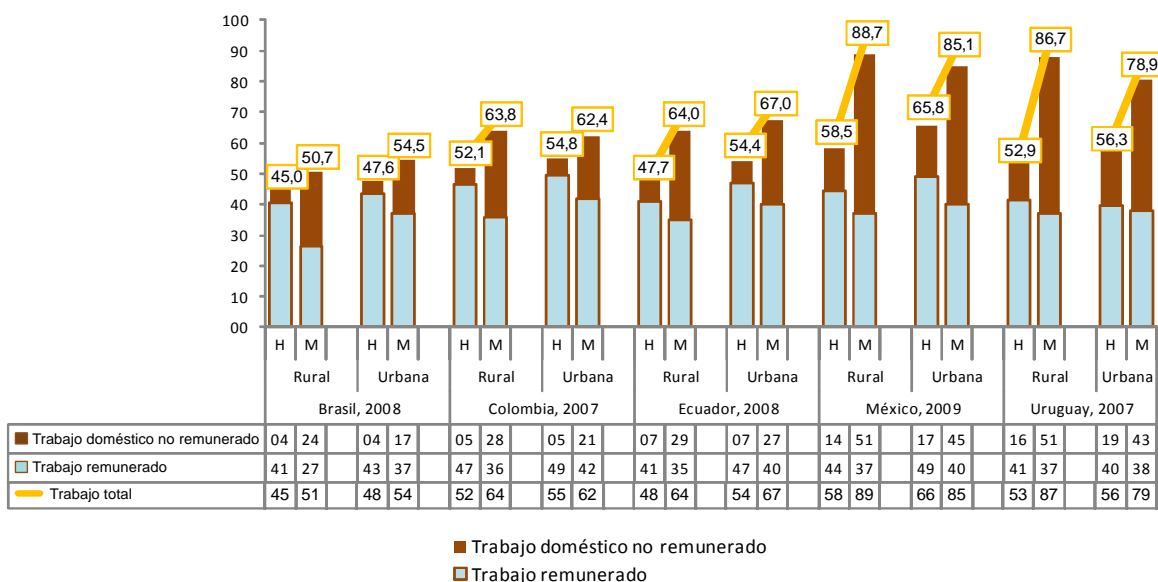
2. Las mujeres trabajan y trabajan

La mayor inserción laboral de las mujeres ha tenido como consecuencia una considerable extensión del tiempo de trabajo, debido a que ellas mantienen sus responsabilidades familiares mientras los hombres se dedican casi exclusivamente al trabajo remunerado. Las últimas encuestas de uso del tiempo realizadas en la región confirman, más allá de los problemas de comparabilidad internacional, la existencia de un patrón común, como se puede ver en el gráfico I.6.

Este patrón se puede observar tanto en el medio rural como urbano, con una mayor dedicación —en términos de horas semanales— de las mujeres rurales al trabajo doméstico no remunerado en la casi totalidad de los casos. Esto podría relacionarse con el peso de la tradición, con los índices de fecundidad más altos y con la falta de acceso de los hogares rurales a los servicios sociales básicos.

La doble jornada significa contar con menos tiempo para el trabajo remunerado y, por ende, con menos ingresos monetarios, incluso en el caso de México, donde los hombres participan más en las actividades reproductivas. El tiempo de trabajo remunerado de las mujeres es siempre inferior al de los hombres en todos los países mencionados y las brechas son mayores en el medio rural.

GRÁFICO I.6
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): TIEMPO DESTINADO AL TRABAJO TOTAL, REMUNERADO Y NO REMUNERADO, POR LA POBLACIÓN OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento especial de encuestas de uso del tiempo o preguntas sobre el tiempo destinado a actividades remuneradas y no remuneradas de cinco países con periodicidad semanal: Brasil (2008), Colombia (2007), Ecuador (2008), México (2009) y Uruguay (2007).

Nota: Los países no utilizan la misma clasificación de actividades para definir el trabajo no remunerado. Tampoco son comparables en relación con el tipo de cuestionario aplicado y las metodologías empleadas para captar la información. Los resultados se presentan con fines ilustrativos, más que para comparar magnitudes, a fin de mostrar similitud en los comportamientos de hombres y mujeres en las tres variables analizadas.

RECUADRO I.10 LA CONFERENCIA ESTADÍSTICA DE LAS AMÉRICAS CREA EL GRUPO ESPECIALIZADO DE ESTADÍSTICAS DE GÉNERO

Desde hace muchos años, en América Latina y el Caribe se vienen llevando adelante esfuerzos destinados a dar a conocer las demandas y necesidades diferenciadas de hombres y mujeres para la formulación de proyectos, programas y políticas.

En la actualidad, la región cuenta con la Conferencia Estadística de las Américas (CEA), un órgano intergubernamental que orienta la actividad estadística en consonancia con las normas de las Naciones Unidas, en donde funciona desde 2007 un grupo de trabajo dedicado al desarrollo de las estadísticas de género. Bajo la coordinación de México, se integraron poco a poco los institutos nacionales de estadísticas de Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Haití, México, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay.

Este grupo tiene por objeto fomentar la producción, el desarrollo y la sistematización de información estadística e indicadores de género, así como su difusión y uso en las políticas públicas en todos los países de la región. El grupo ha jugado un papel importante al promover la colaboración entre productores de información (los institutos de estadística) y usuarios (en especial las oficinas o ministerios de la mujer), y entre áreas estratégicas como los censos, las encuestas de uso del tiempo y las encuestas de violencia contra la mujer (véase [en línea] <http://www.eclac.cl/ceacepal/acercacea.htm>). También ha elaborado la propuesta de un marco conceptual y metodológico para las encuestas de uso del tiempo de los países de la región, que incluye una Clasificación de actividades de uso del tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL) (Gómez Luna y Sosa Márquez, 2010).

En cuanto a las iniciativas de medición del uso del tiempo como herramienta imprescindible para medir la carga de trabajo total de las mujeres, cabe señalar que, hasta la fecha, 17 países de América Latina (la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay) han llevado a cabo una iniciativa independiente o han incorporado una pregunta o un módulo en sus encuestas de hogares. Trinidad y Tabago ha incluido una pregunta en su último censo.

Los países de la región, junto con la península ibérica, también cuentan con el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, un proyecto interinstitucional coordinado por la CEPAL (véase [en línea] <http://www.cepal.org/oig>) en colaboración con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLE). El Observatorio se ha convertido en una herramienta útil, pues ofrece asistencia técnica, apoya a los gobiernos en la creación de sistemas de información con perspectiva de género y promueve el uso de la información disponible en el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Durante su décima reunión (La Habana, abril de 2011) la CEA acordó acoger con beneplácito la preparación por parte del grupo de trabajo sobre estadísticas de género, liderado por México, de la propuesta de clasificación de actividades de uso del tiempo para América Latina y el Caribe e invitó a los países a utilizar el sistema de clasificación propuesto y enviar sus comentarios a la secretaría con la finalidad de perfeccionar esta herramienta fundamental para la armonización de las encuestas de uso del tiempo en la región (acuerdo 18). De la misma manera, instó a los países a incrementar los esfuerzos concretos para captar, mejorar y sistematizar las fuentes de información a partir de las cuales se generan los indicadores de género, entre otros los del Observatorio de igualdad de género, y a enviar periódicamente información actualizada sobre los indicadores del Observatorio relacionados con la autonomía física, económica y política de las mujeres (acuerdo 16).

Fuente: Grupo de trabajo sobre estadísticas de género de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEA-CEPAL).

Las encuestas de uso del tiempo muestran la brecha en las actividades que realizan hombres y mujeres. Aún no se logra apreciar cambios en la vida cotidiana de las personas, ni siquiera en los países en donde los hombres participan más de las tareas domésticas y de cuidado. Si a esto se suma que las leyes vinculadas al embarazo, la gestación y la lactancia se orientan a las madres y a los hijos, se puede entender que los hombres se encuentren fuera de la dupla del cuidado (cuidadora/cuidado)⁹. La corresponsabilidad del cuidado se instaló a nivel normativo a partir de 1981 a través del Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajadores con responsabilidades familiares, pero sigue siendo una asignatura pendiente. Esto no es casual si se considera que menos de la mitad de los países de América Latina y solo un país del Caribe (Belice) han ratificado este Convenio. Si bien 12 países de América Latina han promulgado leyes orientadas a dar licencias por paternidad o extenderlas, el alcance real de estas leyes en los sistemas de empleo marcados por la informalidad es dudoso.

CUADRO I.2
AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y LA PENÍNSULA IBÉRICA: NÚMERO DE PAÍSES SEGÚN TIPO DE LEGISLACIÓN SOBRE AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES^a

Legislación	El Caribe	América Latina	Península ibérica
Licencia por maternidad	...	20	3
Madres lactantes	...	20	2
Licencia por paternidad	...	12	2
Discapacidad	...	18	3
Trabajo doméstico	...	4	0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/oig/>; Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm>.

^a El Caribe incluye a 19 países, América Latina incluye a 20 países y la península ibérica incluye a 3 países.

En síntesis, es en el espacio doméstico donde se reproducen los valores culturales que inciden negativamente en el avance de la igualdad. Las mujeres siguen teniendo una menor tasa de participación relativa y una mayor tasa relativa de desempleo, y sufriendo la segregación horizontal y vertical. Además, continúan acumulando un menor promedio de tiempo de trabajo remunerado (en las jornadas diarias y a lo largo del ciclo de vida) debido al peso de los valores tradicionales que condicionan su salida al mercado de trabajo y, cuando esta se produce, a su sobrerrepresentación en empleos precarios y mal remunerados.

D. Autonomía en la toma de decisiones

En el último quinquenio, seis mujeres fueron electas presidentas en América Latina y el Caribe. En la actualidad, la nada despreciable cifra del 42% de la población de América Latina se encuentra gobernada por una mujer, lo que representa un hecho inusitado en la historia. Pero esto no es casual. Ya pasaron 20 años desde que se aprobara la primera ley de cupos en la Argentina y varios países incorporaron cambios a sus códigos electorales. Trece países latinoamericanos cuentan con legislación que establece cuotas y paridad para la inscripción de candidatas a los parlamentos nacionales¹⁰.

⁹ En cambio, en las leyes sobre las personas con discapacidad, el ente “cuidador” suele ser el Estado, como promotor de la creación de instituciones destinadas a abordar el tema.

¹⁰ La Argentina, el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay.

Atrás quedó la idea, prevaleciente en buena parte del siglo XX, de que las mujeres eran incapaces de gobernar y tomar decisiones. Hoy existen comunidades políticas que han experimentado y valoran positivamente los cambios que introducen las mujeres con su participación en los más altos cargos públicos, desde la presidencia hasta el nivel local, donde, en forma lenta pero creciente, las mujeres asumen cargos de poder y liderazgo.

Los mecanismos de acción positiva, como las leyes de cuotas o la paridad, han marcado el desarrollo democrático de la región y han logrado cambiar los números y las mentalidades, dos elementos constitutivos de la cultura democrática¹¹. Las batallas ganadas van más allá de la retórica y en varios países se ha alcanzado la masa crítica necesaria para incidir en las políticas y legislaciones. Además de las propias mujeres, muchos hombres valoran positivamente su presencia como protagonistas en las instituciones políticas.

En los últimos años, los gobiernos de la región pusieron la paridad en el centro de la agenda política, como se establece en el Consenso de Quito, donde se propone: “alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, [...] constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (CEPAL, 2007).

En el Observatorio se calculan los siguientes indicadores de autonomía en la toma de decisiones:

- Poder ejecutivo: porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales
- Poder legislativo: porcentaje de mujeres en el principal órgano legislativo nacional
- Poder judicial: porcentaje de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o corte suprema
- Poder local: porcentaje de mujeres alcaldesas electas
- Poder local: porcentaje de mujeres concejales electas
- Países que han firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹²
- Nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer

1. Las Presidentas con mayúsculas

La historia de la región registra un total de 12 presidentas o jefas de Estado, 7 de las cuales han sido electas en el último quinquenio. La elección popular de varias mujeres para ejercer la presidencia de los países desde 2005 marcó un punto de inflexión en la política regional. Tanto por la simultaneidad como por la frecuencia, el haber alcanzado esta investidura, que simboliza el máximo poder, debe entenderse como un logro histórico en el que se expresan largos años de luchas feministas, resistencia a las dictaduras, participación en procesos de paz y aprobación de leyes de cuotas parlamentarias. Ese es el trasfondo con que deberían interpretarse estos hechos. Simbólicamente, las últimas elecciones significaron que las mujeres dejaron de ser una minoría virtual para convertirse en una posibilidad real de ejercicio de poder.

¹¹ La paridad ocupa un lugar predominante en los debates sobre el enriquecimiento de la democracia. A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo propósito es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política, la paridad constituye un acelerador de la igualdad de facto y es una medida definitiva que busca que el poder político sea compartido por hombres y mujeres (INSTRAW/UNIFEM, 2010).

¹² La información sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer puede encontrarse [en línea] www.cepal.org/oig.

Michelle Bachelet fue elegida presidenta de Chile en 2006 y llegó a tener un 84% de aprobación en su mandato. Cristina Fernández de Kirchner es presidenta de la Argentina desde 2007 y en 2006 Portia Simpson-Miller llegó a ser primera ministra de Jamaica. En 2010, tres mujeres han sido electas para conducir sus países: Laura Chinchilla y Dilma Rousseff como presidentas de Costa Rica y el Brasil, respectivamente, y Kamla Persad-Bissessar como primera ministra de Trinidad y Tabago.

Desde hace unos años, se ha comenzado a debatir y a consagrar la democracia paritaria, que consiste en una revisión del concepto de representación, que solo atendía a la pluralidad ideológica y territorial, para pasar a considerar el hecho de que si la ciudadanía está compuesta por hombres y mujeres, ambos deben estar representados en porcentajes iguales en el sistema político. En ese sentido, la paridad no es una cuota mayor a favor de las mujeres, sino que es la expresión más amplia de la universalidad (Montaño, 2007).

Los líderes de opinión consultados¹³ sobre la participación política de las mujeres sostienen que las acciones afirmativas, como las cuotas, requieren para su pleno funcionamiento la sinergia entre una serie de factores de índole normativo-cultural, como son: el cumplimiento del mandato de posición, la correcta aplicación de las sanciones que la ley establece cuando no se hace efectiva la cuota, el acceso al financiamiento por parte de las mujeres y la voluntad política de los partidos para hacer efectivas estas medidas¹⁴. No obstante, solo 6 países han tipificado el mandato de posición en las listas y en 10 se explicita la sanción¹⁵.

Una buena noticia es que las actitudes hacia las acciones afirmativas y a favor de la paridad cuentan con el apoyo de la mayoría de las elites regionales. Los resultados de la última “Consulta a líderes de opinión de América Latina sobre la participación política de las mujeres y la paridad” (CEPAL, 2011) muestran que un 64% de estos líderes apoya las leyes de cuotas para promover la participación política de las mujeres.

Los hombres están a favor de estas leyes (45%), pero no tanto como las mujeres. El grupo que está a favor está formado, esencialmente, por consultados que apoyan las cuotas, pero se oponen a las sanciones a los partidos que no cumplan con dichas cuotas o no opinan al respecto. Los que están a favor de las leyes de cuotas eran el 73% de los consultados hace dos años, el 56% un año atrás, y hoy son el 64%.

¹³ Entre noviembre de 2010 y enero de 2011, la CEPAL realizó la tercera consulta a líderes de opinión de América Latina sobre la participación política de las mujeres y la paridad (las dos primeras se realizaron en 2008 y 2009). Esta consulta es una importante fuente de información sobre la opinión y percepción de personalidades del mundo público y privado de la región (académicos, políticos, empresarios y líderes del mundo social y religioso), que fueron seleccionadas con el apoyo de expertos nacionales, buscando ciertos equilibrios (incluido el de género). La consulta, realizada por Internet, consistió en un cuestionario de preguntas cerradas —en español y portugués— que recibió más de 450 respuestas (CEPAL, 2011).

¹⁴ El mandato de posición es uno de los factores que afecta la efectividad de las leyes. El propósito de este mandato es impedir que los partidos ubiquen a las mujeres al final de la lista, donde no tienen posibilidad real de ser elegidas. Por ejemplo, la ley de cupos argentina (1991) requiere que las mujeres representen, como mínimo, el 30% de los candidatos de la lista del partido y que se encuentren en lugares de la lista donde puedan salir electas.

¹⁵ La Argentina, el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana cuentan con este mecanismo.

2. Las constantes y los cambios en las actitudes de las elites

La lectura sobre los cambios y constantes en las actitudes de las elites en las tres consultas realizadas entre 2008 y 2010 muestra de manera clara que la opinión sobre los beneficios de la participación de las mujeres en la política se ha mantenido estable: esta mejora de la representatividad del sistema democrático permite demostrar la capacidad política de las mujeres.

Por otra parte, las elites reconocen que las acciones afirmativas destinadas a aumentar la participación política de las mujeres han tenido un fuerte efecto demostrativo en el sistema democrático, ya que han fortalecido la democracia y permitido la inclusión de las mujeres como nuevo sujeto en la toma de decisiones. En contra de lo que establecen ciertos discursos mediáticos, las leyes de cuotas no promueven la confrontación entre hombres y mujeres, ni impiden que los y las representantes lleguen a los cargos públicos y de representación por sus propios méritos.

Si bien el apoyo a las sanciones a los partidos que no cumplen con las cuotas previstas en las leyes se mantiene sobre el 60%, también se reduce de una consulta a otra: en 2008 era del 78%, después fue del 63% y actualmente llega al 67% (de punta a punta, registra una caída de 11 puntos porcentuales).

Un resultado importante de la consulta en sus tres versiones es que la opinión a favor de las medidas de fortalecimiento de la corresponsabilidad va en aumento: un 76% de las personas consultadas en el primer estudio, un 81% en el segundo y un 84% en la actualidad opinan que se debería fomentar una mayor participación de los hombres en las tareas del hogar.

3. Los impulsos y los frenos a la paridad política de género

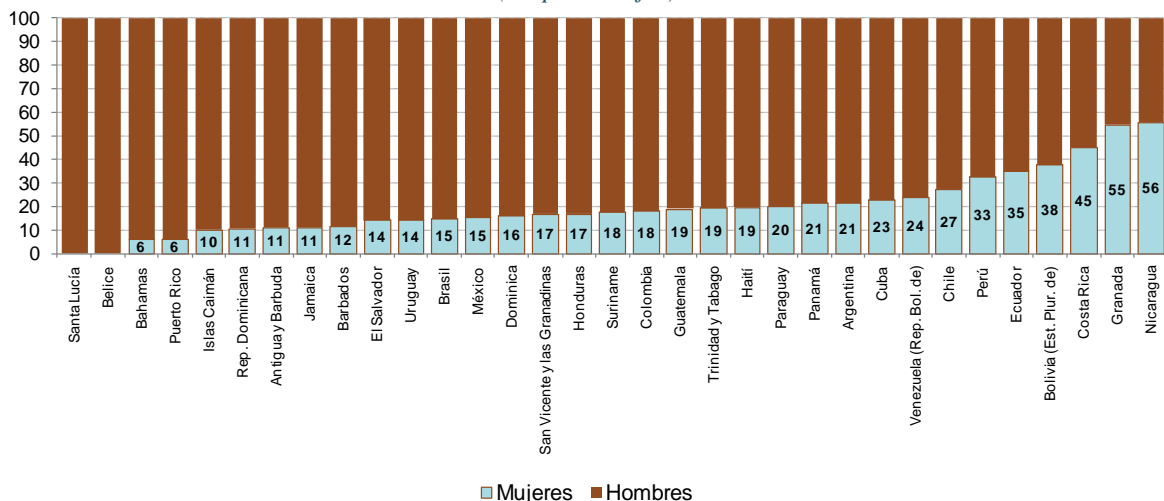
La mayoría de las elites de la región piensa que la gran oposición a la paridad política de género está “en los principales partidos políticos” (66%). Este porcentaje es casi igual al registrado en el estudio anterior (67%). Esto no significa que los partidos se opongan a esa paridad formalmente, en sus discursos y programas, solo que la principal oposición a la paridad “está en ellos”. Pero no todos los partidos son iguales en este plano: las tres cuartas partes de los consultados sostienen que entre ellos hay algunas o muchas diferencias. Y esas diferencias (para el 62% de los consultados) surgen fundamentalmente de “diferentes concepciones o visiones sobre la sociedad”. Los factores religiosos tendrían muy poca relevancia. Los partidos que suelen designarse como “socialmente conservadores” serían el principal problema para estos cambios porque en ellos, casi por definición, se valora el papel tradicional de las mujeres.

A pesar de estas oposiciones, las actitudes hacia las acciones afirmativas en pro de la paridad se estarían volviendo más favorables: el 63% de los consultados piensa de esta manera. La principal razón que explicaría este cambio sería la influencia de los movimientos sociales de las mujeres (48% opina así), y le seguirían el contexto electoral (22%), el ejemplo de la elección de mujeres presidentas (15%) y la agenda de las instituciones internacionales (12%). Solo el 4% menciona las agendas partidarias. Los consultados ven a los partidos como (al menos) el refugio de la principal oposición a la paridad de género y, ciertamente, no los consideran promotores de las acciones afirmativas en este plano.

4. La paridad en los gabinetes

La paridad en los gabinetes aún es incipiente. En 2010, Nicaragua, Granada y Costa Rica contaban con la mayor presencia de mujeres entre los ministros de la región (un 56%, un 55% y un 45%, respectivamente), pero no ocurría lo mismo en El Salvador, el Uruguay y México, donde su participación no superaba el 15% (véase el gráfico I.7). En general, la proporción de mujeres en los gabinetes no se ha mantenido constante en los períodos gubernamentales que las pusieron en ese lugar y tampoco una vez finalizado el período presidencial.

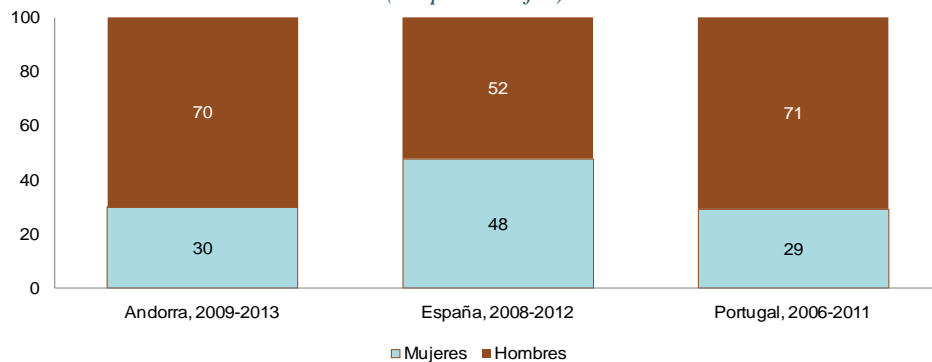
GRÁFICO I.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN GABINETES MINISTERIALES, ÚLTIMO PERÍODO PRESIDENCIAL DISPONIBLE A DICIEMBRE DE 2010
(En porcentajes)



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 datos procesados a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

Los gobiernos de Evo Morales (2006-2011) en Bolivia (Estado Plurinacional de), Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile, Laura Chinchilla (2010-2014) en Costa Rica, Rafael Correa (2009-2013) en el Ecuador, Alan García (2006-2011) en el Perú, Hugo Chávez (2007-2013) en Venezuela (República Bolivariana de) y José Luis Rodríguez Zapatero en España (2004-2008 y 2008-2012) pusieron la paridad como objetivo explícito y lo mantuvieron a lo largo de sus períodos presidenciales. Si se entiende que la paridad es un concepto político y no aritmético, la salida de ministras tras algunas crisis de gabinete, en la medida en que no rompa un equilibrio razonable, no impide continuar caracterizando de paritario al gabinete de referencia.

GRÁFICO I.8
PENÍNSULA IBÉRICA: PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LOS GABINETES MINISTERIALES
(En porcentajes)

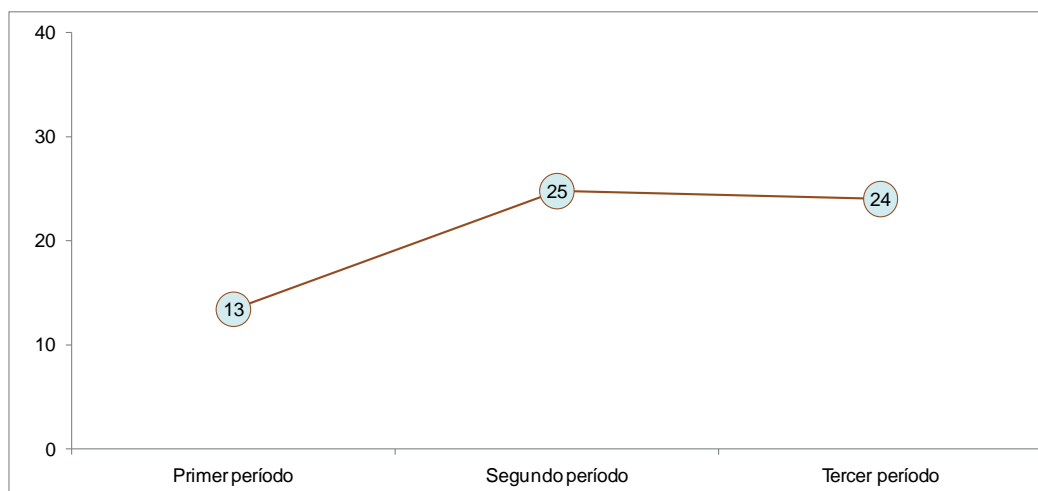


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, sobre la base de datos procesados a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

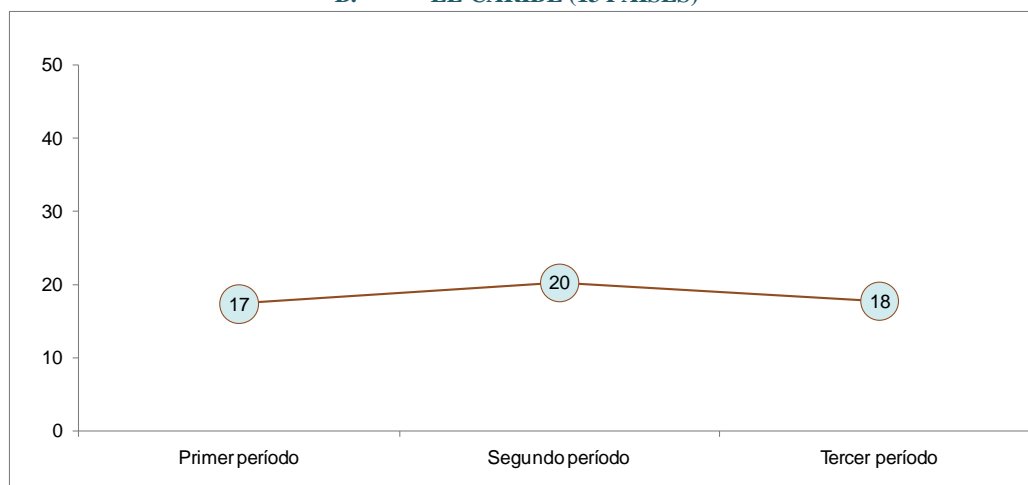
En lo que respecta a autonomía política, los países de la península ibérica muestran una posición de paridad medianamente consolidada en los ámbitos ejecutivo y legislativo. Como puede observarse en el gráfico I.8, la presencia de mujeres en gabinetes ministeriales se ubica en torno al 30% en Andorra y Portugal, y llega a un superlativo 47,8% en España. Sin dudas, la influencia de la ley de igualdad en este último caso ha sido un factor determinante, lo que da cuenta de la relevancia de poder contar con marcos jurídicos potentes y abarcadores.

GRÁFICO I.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MUJERES EN LOS GABINETES MINISTERIALES,
ÚLTIMOS PERÍODOS PRESIDENCIALES, A DICIEMBRE DE 2010
(En porcentajes)

A. AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES) ^a



B. EL CARIBE (13 PAÍSES) ^b



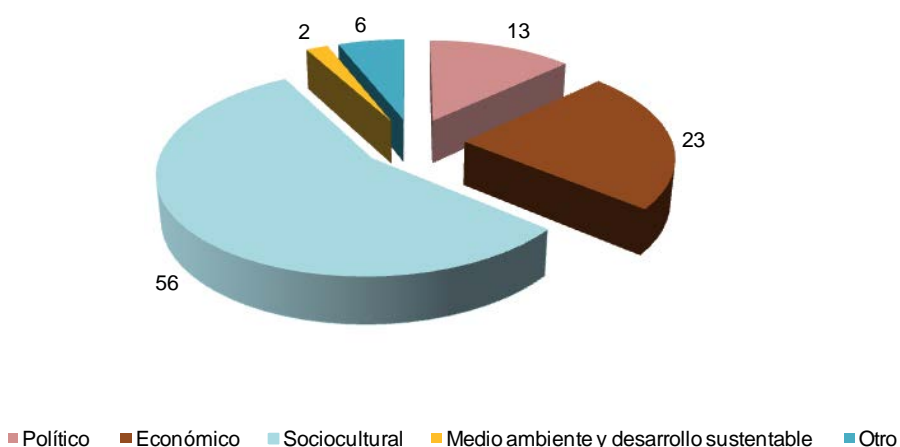
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, sobre la base de datos procesados a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

^b Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Haití, Islas Caimán, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

A pesar de que la participación de las mujeres en los espacios de poder es cada día más frecuente y está cada vez más cercana a la corriente principal de la política, este no es un proceso consolidado. Hasta 2006, la presencia de ministras en América Latina mostraba una tendencia creciente y hoy se puede afirmar que esta presencia aumenta lentamente y se concentra, sobre todo, en el área sociocultural (véase el gráfico I.10).

GRÁFICO I.10
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES)^a: DISTRIBUCIÓN DE MUJERES SEGÚN TIPO
DE GABINETE, ÚLTIMO PERÍODO PRESIDENCIAL, A DICIEMBRE DE 2010
(En porcentajes)

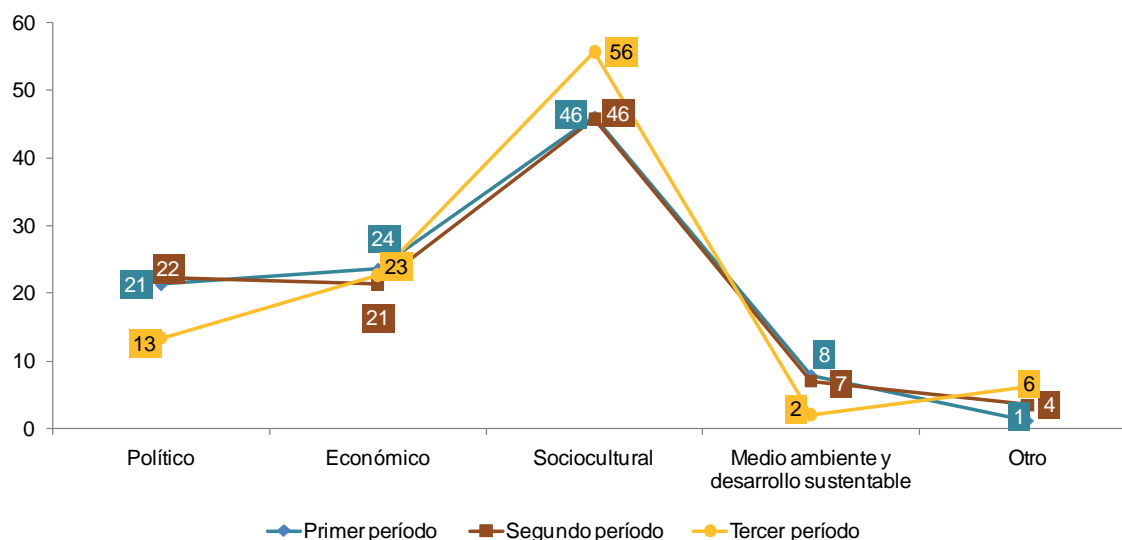


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, sobre la base de datos procesados a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

Tanto en la región como en la península ibérica, las mujeres son designadas para ocupar cargos ministeriales principalmente en el área social y cultural, mucho más que en los gabinetes políticos y económicos (véase el gráfico I.11). Al analizar la composición de los gabinetes políticos por países, se observa que solo siete tienen ministras en el área política y económica: un 22% de los ministros en esta área son mujeres en la Argentina, un 16,7% en Chile y Colombia, un 17,6% en el Ecuador, un 25% en el Perú y un 9,1% en México. España, que no aparece en el gráfico, tiene una notable participación del 50% en el área económica. La distribución de las ministras en América Latina refleja, sobre todo, su presencia en el área sociocultural.

GRÁFICO I.11
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES)^a: EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA DE MUJERES
MINISTRAS, TRES ÚLTIMOS PERÍODOS PRESIDENCIALES, A DICIEMBRE DE 2010
(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 datos procesados a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

5. Las mujeres en el Parlamento

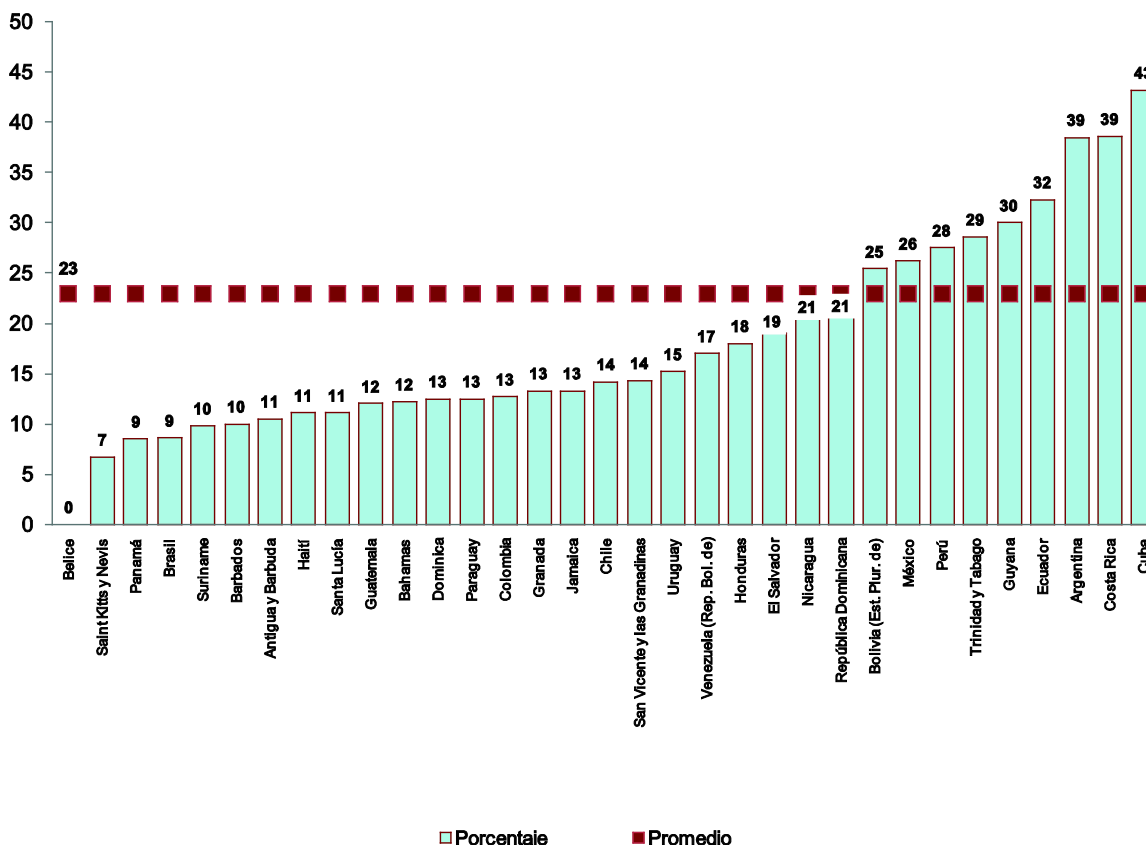
La región tiene un promedio de representación parlamentaria de mujeres del 23%. En Europa, incluidos los países nórdicos, las mujeres llegan al 22%.

Durante las tres consultas realizadas por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, se refuerza la idea de estar ante una elite que acepta cada vez más la presencia de las mujeres en el poder y una ciudadanía que se constituye en una masa crítica democrática que vota por mujeres, confía en ellas y reconoce que este hecho es un acto democrático. Las consultas realizadas por el Observatorio y otros estudios reflejan que, tanto en América Latina y el Caribe como en la península ibérica, el clima favorable a la discriminación positiva ha mejorado en los últimos cinco años.

Las medidas de paridad implementadas en los sistemas electorales de 12 países de América Latina varían entre un piso mínimo del 20% en el Paraguay y el 50% en Costa Rica, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela. Las leyes de paridad se refieren, principalmente, a las disposiciones que garantizan la postulación o inscripción de un número mínimo de mujeres en las listas de un partido o una coalición. El cumplimiento de la cuota se determina a partir de la distancia existente entre el porcentaje de mujeres inscritas y el porcentaje definido como cuota legal. Sin embargo, también es posible medir la distancia que esta medida muestra en la efectividad de los resultados.

En el gráfico I.12 puede observarse que el alcance de la paridad es un proceso con resultados positivos. En promedio, la representación parlamentaria de mujeres en América Latina y el Caribe es del 23%, lo que muestra una evolución constante respecto de la participación de las mujeres a principios de los años noventa (comienzos de la implementación de las leyes de paridad).

GRÁFICO I.12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (36 PAÍSES): MUJERES ELECTAS
EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES (2010)
(En porcentajes)



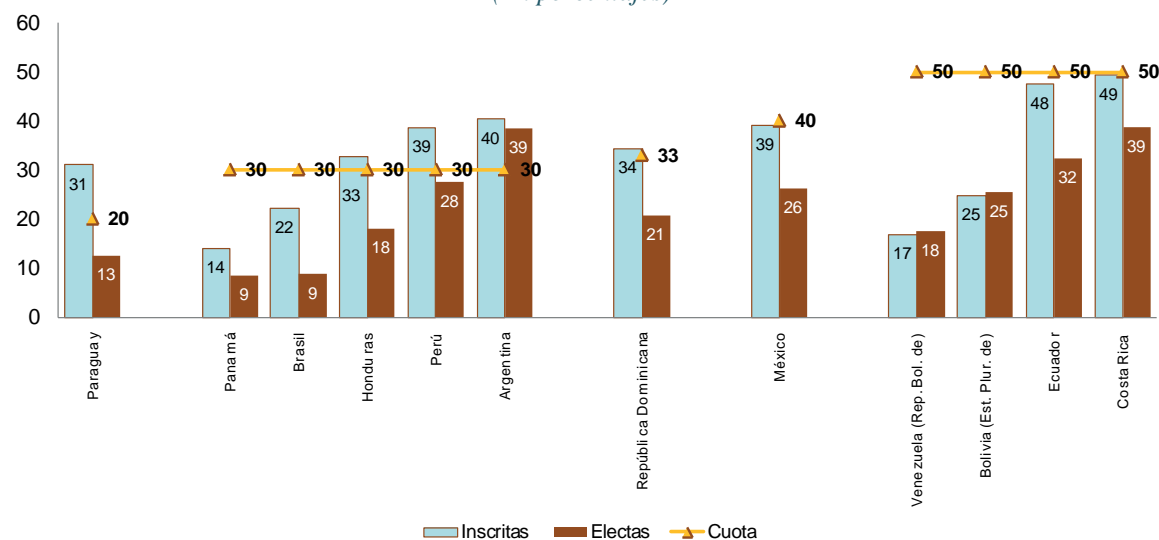
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de datos de la Unión Interparlamentaria, diciembre de 2010.

Un elemento clave en el cumplimiento de las cuotas ha sido la definición de obligatoriedad, mandato de posición y sanción por incumplimiento. La totalidad de los países de la región que cuentan con legislación de cuotas han dictado normas respecto de la alternancia en las listas, mientras que 10 de los 12 países han incorporado modificaciones a la legislación electoral para definir la sanción y la institución encargada de ejecutarla (en general, los organismos electorales).

Si observamos la brecha existente entre el promedio de inscripción de candidatas y las cuotas para las últimas elecciones legislativas de los 12 países, podemos confirmar que se ha avanzado de manera relevante en el cumplimiento de la paridad. El Perú y la Argentina superan en 9 y 10 puntos porcentuales el piso del 30%. El Paraguay también supera en 11 puntos el 20% establecido por ley, mientras que México y la República Dominicana bordean la cuota establecida.

GRÁFICO I.13
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): CUMPLIMIENTO DE LA CUOTA EN LOS PARLAMENTOS
NACIONALES A DICIEMBRE DE 2010^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, sobre la base de datos de la Unión Interparlamentaria; para los datos de las candidatas, Cecilia Schneider y otros, “Estado de los sistemas de información estadística de los organismos electorales latinoamericanos desde una mirada de género. Informe final”, ONU-Mujeres, inédito, 2011.

^a Trece países han tipificado la cuota o la paridad para cargos de elección popular en América Latina y el Caribe. A la fecha, 12 países la han implementado y el Uruguay la implementará en 2014. Colombia, que no aparece en el gráfico, cuenta con una cuota del 30% para el acceso a cargos directivos de la administración pública.

Cuatro países han fijado la paridad en el 50%. De ellos, Costa Rica y el Ecuador están a pasos de alcanzar la meta de candidatas inscritas, mientras que el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela aún se encuentran lejos de este objetivo, pese a que muestran resultados en ascenso tras haber dictado normas respecto de la paridad (véase el gráfico I.13).

Es importante señalar que los fallos de la justicia electoral, en los casos de la Argentina y Costa Rica, entre otros, han sido parte de la jurisprudencia que ha permitido mejorar las condiciones de aplicabilidad de las cuotas en ambos países¹⁶. Esto da cuenta de la mayor cantidad de actores institucionales que entran en juego y que, a su vez, provocan el avance de la representación política de las mujeres.

Por último, en algunos países se registra una reversión considerable de la participación de las mujeres en el poder legislativo. En las Bahamas, esta participación se redujo del 20% en 2007 al 12,2% en 2010 y en Belice se pasó de una representación baja (6,7%) en 2007 a una representación nula en 2010. Colombia, que en 2006 había alcanzado el 12,1% de participación de mujeres en la legislatura nacional, cuenta ahora con solo un 8,4%.

¹⁶ Véanse los fallos más relevantes del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/5/36135/P36135.xml&xsl=/oig/tpl/p18f.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-decisiones.xsl>.

CUADRO I.3
AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y LA PENÍNSULA IBÉRICA:
NÚMERO DE PAÍSES QUE TIENEN LEYES DE CUOTAS O PARIDAD
Y PORCENTAJE DE LA LEY DE CUOTA ^a

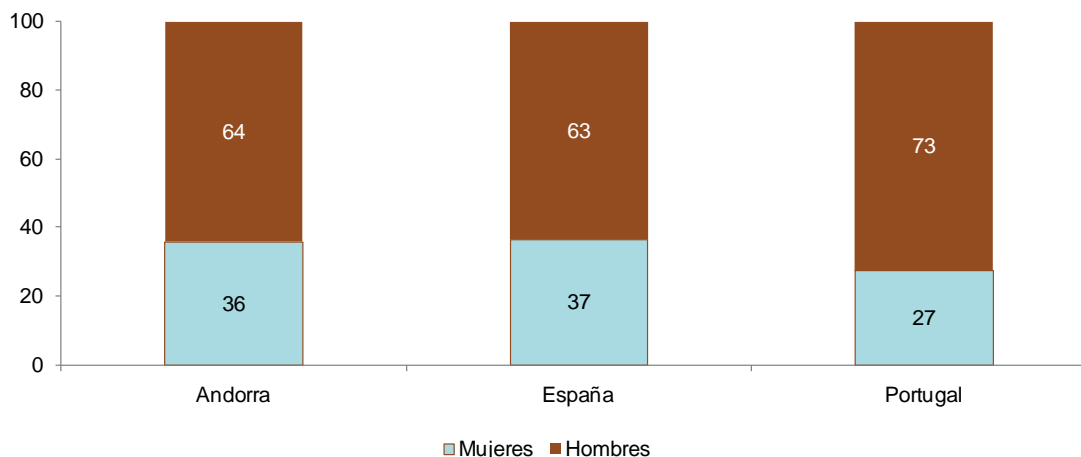
	Número de países con leyes de cuotas o paridad	Porcentaje de leyes de cuotas
El Caribe	0	...
América Latina	14	20-50
Península ibérica	2	33-40

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

^a El Caribe incluye a 19 países, América Latina incluye a 20 países y la península ibérica incluye a 3 países.

En el caso de la península ibérica, la participación femenina en los parlamentos nacionales es superior al 25% (en Andorra y España incluso supera el 35%). Este nivel de participación parlamentaria de las mujeres aparece como un proceso consolidado en España, que exhibe estas cifras desde comienzos de 2000. En Andorra y Portugal, en cambio, el logro de niveles mayores es un fenómeno más reciente, que se consolidó en el último quinquenio.

GRÁFICO I.14
PENÍNSULA IBÉRICA: PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LOS GABINETES
MINISTERIALES, 2010
(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 datos procesados a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

6. Los poderes locales

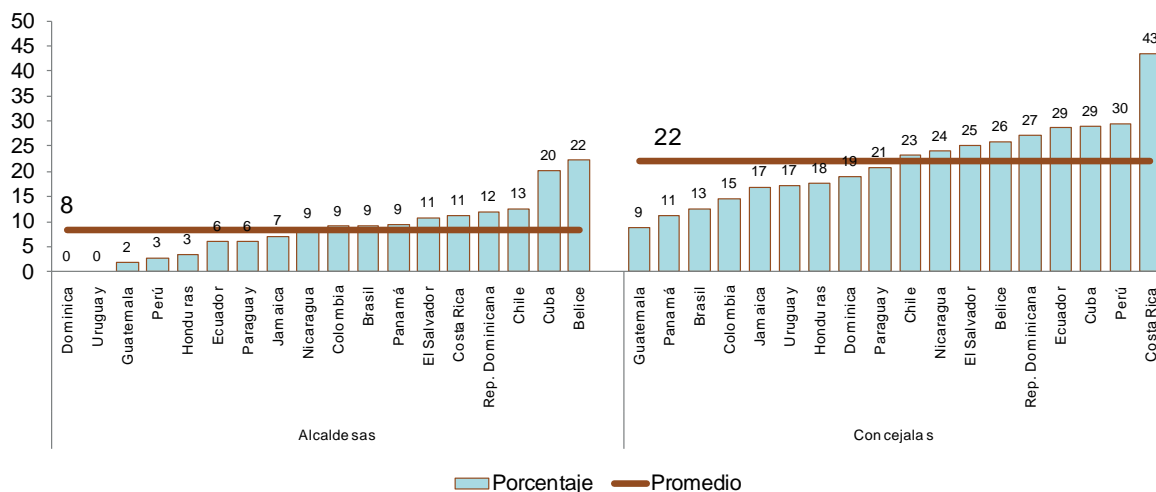
En lo que respecta a los gobiernos locales, la participación de las mujeres aún es baja a nivel del ejecutivo municipal, ya que no supera el 8%, con un leve incremento en los últimos años¹⁷.

¹⁷ De hecho, en tres países se observa un descenso de la tasa de mujeres alcaldesas: Honduras, Jamaica y Panamá.

Esta exigua realidad es de gran relevancia cuando se relaciona con un total de 24.430 municipios que eligieron autoridades en el último período electoral en América Latina y tres países del Caribe. Aún más, esta realidad muestra que en este ámbito gubernamental, donde se toman las decisiones sobre los destinos de las ciudades, las posibilidades de acceso al poder son más lejanas.

Si bien la situación se presenta un poco mejor a nivel de los concejos deliberativos y consultivos, la meta de la paridad sigue estando lejana. En promedio, América Latina cuenta con un 22,2% de mujeres que participan en los poderes legislativos a nivel local. Entre los países que disponen de información acerca de este indicador, 5 tienen un nivel de representación de mujeres en las legislaturas locales que no supera el 15%, 12 cuentan con una participación de entre el 15% y el 30%, y solo 2 (Costa Rica y Trinidad y Tabago) tienen más de un 30% de mujeres en los concejos locales. Los países con mayor participación de mujeres en los concejos locales son los que tienen algún tipo de acción afirmativa que la impulsa. No obstante, cabe señalar que este porcentaje es muy inferior a las metas de paridad normativa que establecen las cuotas aplicadas a este nivel de gobierno en 19 Estados.

GRÁFICO I.15
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): ALCALDESAS Y CONCEJALAS, 2009
(En porcentajes)



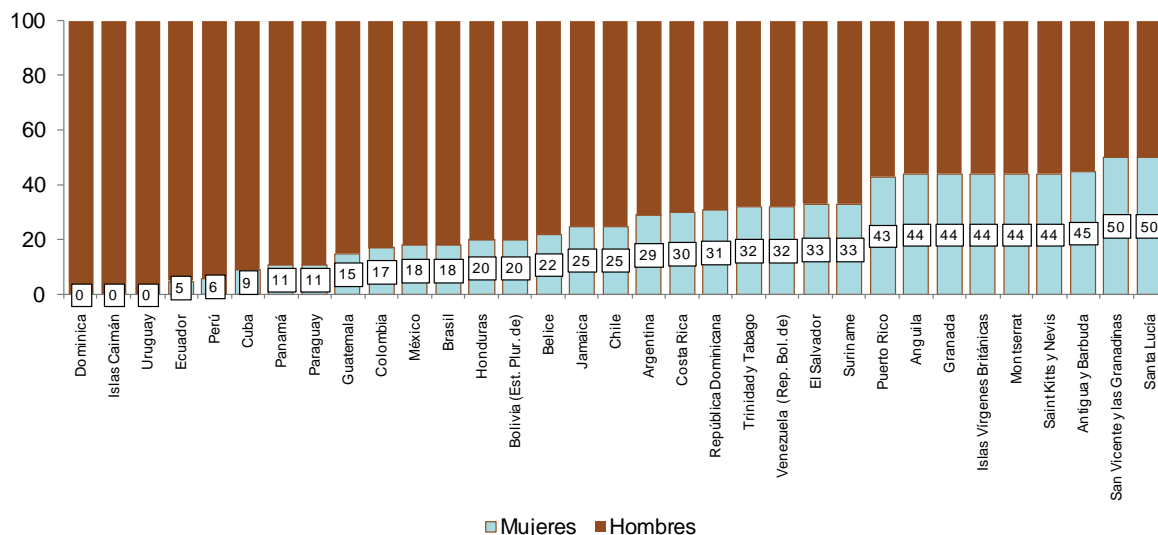
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

7. El poder judicial avanza en el Caribe

De manera general, la composición por sexo de los máximos tribunales de justicia es mayoritariamente masculina. La participación de las mujeres en el poder judicial muestra que, en promedio, el 19% del total de los cargos en los máximos tribunales de justicia de la región corresponden a mujeres, 9 países tienen una representación que no supera el 15%, 11 países tienen una representación de entre el 15% y el 30%, y 14 países están cerca de alcanzar el tercio de los cargos en la máxima entidad del poder judicial (véase el gráfico I.16). Los países del Caribe son la excepción, ya que están cercanos a la paridad con una participación del 50% de mujeres¹⁸.

En Colombia, aunque existe una legislación de cuotas para los cargos administrativos, que rige en el poder ejecutivo y que estipula que un 30% de los cargos de mayor nivel decisorio deben estar ocupados por mujeres (ley núm. 581 de 2000), en 2009 solo el 17% de los cargos de las magistraturas estaba en manos de mujeres.

GRÁFICO I.16
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN
EL MÁXIMO TRIBUNAL DE JUSTICIA, 2009
(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 datos procesados a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

¹⁸ En el Caribe, seis países independientes (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía) y tres territorios británicos de ultramar (Anguila, las Islas Vírgenes Británicas y Montserrat) tienen como máximo tribunal de justicia al Tribunal Supremo del Caribe Oriental, que administra el sistema judicial sobre la base del derecho anglosajón y las leyes escritas.

RECUADRO I.11 LOGROS EN LA PRESENCIA DE MUJERES EN EL PODER JUDICIAL DE LA PENÍNSULA IBÉRICA (2009)

La profesión de jueza estuvo prohibida en España hasta 1966 y recién en 1977 una mujer pudo vestir por primera vez una toga. En la actualidad, solo el 9% de los cargos en el máximo tribunal de justicia están ocupados por mujeres, aun cuando la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres de 2007 establece que los poderes públicos procurarán mantener una presencia equilibrada de hombres y mujeres.

En Portugal se registran logros menos sustantivos en el ámbito del poder judicial, con una representación de apenas un 2%. En Andorra la participación de las mujeres en el tribunal superior de justicia es del 22%.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

En síntesis, si bien la participación femenina en la construcción de la autonomía política presenta particularidades nacionales y subregionales, coincide con la percepción general de las elites políticas acerca de la irreversibilidad del avance de las mujeres.

E. ¿Paredes de cristal entre las tres esferas de la autonomía?

El examen de los avances logrados en cada esfera de la autonomía de las mujeres muestra que las articulaciones virtuosas entre ellas son un desafío pendiente para la información, el análisis y, sobre todo, las políticas de igualdad. Parafraseando la idea del techo de cristal, que alude a los obstáculos que impiden el ascenso de las mujeres a los niveles más altos de la toma de decisiones, se afirma que el panorama revisado constituye un escenario donde existen “paredes de cristal” que impiden el abordaje integral o transversal al que obligan las políticas de género. Esta conclusión preliminar, que es más bien una hipótesis para continuar la investigación, pone en tela de juicio la forma en que se han venido ejecutando las recomendaciones internacionales a favor de la igualdad de género, donde, junto a un enfoque de derechos, se propone la existencia de políticas integrales, transversales y descentralizadas, con base territorial. No es casualidad que, al estudiar la situación de las mujeres, se perciba un abordaje sectorial y fragmentado que contribuye a la existencia de estas paredes de cristal.

En ese sentido, si bien la autonomía de las mujeres se construye siguiendo múltiples caminos, es necesario que todos ellos recorran las fronteras entre vida pública y privada, si se quiere que el costo del desarrollo no caiga sobre los hombros de las mujeres. Los países que han podido avanzar y han logrado cambios efectivos en la vida cotidiana de las mujeres son los que han fortalecido el ejercicio de sus derechos dentro y fuera del hogar, en la vida económica, política y cultural, y lo han hecho fomentando la coordinación institucional e intersectorial, que aún es débil en la región.

Por otra parte, lo que ocurre en una u otra dimensión de la autonomía no se explica solo por sus interrelaciones. Es imprescindible tomar nota de los procesos sociológicos, históricos y culturales que lo condicionan. Por añadidura, la propia persistencia de la discriminación de género marca en forma decisiva el alcance de los cambios que se generan por la activación de algunas relaciones virtuosas entre las dimensiones de la autonomía.

La participación laboral de las mujeres ha influido en el descenso de la fecundidad, lo que, a su vez, ha facilitado el acceso al mercado laboral. La misma educación es un factor de empoderamiento y de superación de la pobreza. Sin embargo, aún abundan las mujeres pobres e incluso las educadas siguen ganando menos que sus pares varones. El aumento de la participación

política ha cambiado el paisaje democrático, pero quienes llegan a los niveles más altos de representación siguen enfrentando los techos o las paredes de cristal y las barreras culturales y financieras que les impiden ejercer su ciudadanía política con más independencia y recursos.

Una vida saludable y libre de violencia va de la mano de cambios educativos y culturales. Cuando las mujeres cuentan con ingresos propios, aunque sean mínimos, enfrentan la violencia de manera más decidida, mientras que las que dependen económicamente de los agresores tienen más dificultades. No obstante, muchas mujeres con ingresos, empleo estable y hasta niveles altos de educación son asesinadas por sus parejas o ex parejas, lo que deja al descubierto el flanco más oscuro de la discriminación.

Los representantes de los gobiernos que asistieron a la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe recomendaron avanzar en una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral, desarrollar las medidas de política social y económica necesarias para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado, y fortalecer el derecho al cuidado para todas las personas. Además, coincidieron en la necesidad de fortalecer la ciudadanía de las mujeres, y promover y reforzar políticas que garanticen los derechos humanos de las mujeres en su diversidad. También recalcaron que era imperativo adoptar medidas de igualdad de género, raza y etnia para asegurar la redistribución equitativa de la riqueza.

Recomendaron, asimismo, ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones de nivel regional, nacional y subnacional mediante la adopción, por parte de los Estados, de las medidas necesarias para asegurar la paridad de género, a fin de fortalecer las democracias de América Latina y el Caribe, con una perspectiva étnico-racial.

Igualmente, exhortaron a los gobiernos a enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres y a adoptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a su erradicación en los espacios públicos y privados, prestando especial atención a las mujeres afrodescendientes, indígenas, lesbianas, transgénero, del campo, de la selva, migrantes y de las zonas de frontera. Además, establecieron que era necesario promover políticas dirigidas al cambio de los patrones socioculturales que reproducen la violencia y la discriminación hacia las mujeres.

También recomendaron facilitar el acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías y promover medios de comunicación igualitarios, democráticos y no discriminatorios, así como medidas de políticas orientadas a facilitar el acceso de las mujeres de todas las edades a las comunicaciones y a las nuevas tecnologías de la información, como la educación y la capacitación en el uso de tales tecnologías para la creación de redes, la promoción y el intercambio de información, las actividades educativas, y el empleo especializado en las actividades económicas.

Por último, recomendaron promover la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, de manera de garantizar las condiciones y los recursos para la protección y el ejercicio de estos derechos en todas las etapas de su ciclo de vida y en los diversos grupos poblacionales, sin ningún tipo de discriminación, basándose en el enfoque integral promovido en el Programa de Acción de la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo y el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, lo que implica garantizar la realización del aborto en condiciones seguras en los casos autorizados por la ley, revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que se hayan sometido a este procedimiento, fortalecer los planes y programas que promuevan la maternidad saludable y reducir los embarazos en la adolescencia.

II. La institucionalidad de género en el Estado

A. Introducción

El análisis del papel de las instituciones responsables de las políticas de igualdad de género debe situarse en el contexto de la reciente y progresiva revalorización del papel del Estado a nivel global. Luego de la última crisis, el Estado nuevamente adquiere importancia como resultado de su intervención para lograr la recuperación del sistema financiero internacional. Esta acción del Estado abre el debate a escala mundial sobre su papel en relación con otras políticas públicas, debilitado en las décadas pasadas por el predominio del paradigma de libre mercado. A partir de este debate crítico que, desde otros ámbitos, había demandado cambios en las políticas fiscales, laborales y medioambientales, la igualdad de género —cómo no decirlo— tiene ahora nuevos interlocutores.

En este informe sobre la autonomía de las mujeres se presenta tanto un retrato de la situación actual como —en la medida de lo posible— algunos elementos para evaluar las condiciones en que se desempeñan los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer (MAM), creados para dirigir y coordinar las políticas de igualdad de género.

A 15 años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995, dichos mecanismos se encuentran en un punto de inflexión. Esto es fruto de su propio desarrollo y también de los cambios en el contexto político e institucional. En muchos casos atraviesan momentos de incertidumbre sobre su propio papel y sobre la continuidad de las políticas públicas. Esta situación deriva de una paradoja: por una parte están los efectos buscados y los no buscados de los avances en la igualdad de género que, a su vez, generan nuevas demandas y resistencias —en algunos casos abierta oposición— y, por la otra, los escasamente visibles resultados de las políticas públicas que, de manera general y a pesar de los avances, no han logrado revertir la desigualdad y la discriminación.

No solo está pendiente el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing (1995), sino que también han surgido nuevos desafíos globales relacionados con el cambio climático, el desarrollo tecnológico, la crisis económico-financiera, los cambios geopolíticos y sus consecuencias para la democracia.

Se trata, por lo tanto, de pensar en los retos que entraña la capitalización de los logros y avances en materia de igualdad —por ejemplo, las leyes relativas a cuotas y a violencia— y de lograr, al mismo tiempo, que los mecanismos sean capaces de abrir espacios de diálogo e innovación para construir argumentos y establecer alianzas que permitan enfrentar el mundo actual. Es preciso que los MAM renueven sus esfuerzos por fortalecer sus capacidades y buscar nuevas alianzas y recursos para que, en las próximas décadas, su aporte llegue a todas las mujeres.

El análisis aquí presentado permite identificar varias aristas: primero, a partir de la situación institucional de los MAM se puede decir que se han sostenido sobre la base de la voluntad política, dado que no cuentan con los recursos necesarios y suficientes (políticos, financieros y técnicos) para cumplir con las funciones que se les han asignado en cada país¹⁹.

Segundo, el desempeño de los mecanismos, aunque heterogéneo en la región, ha contribuido a instalar la agenda de género en los países y ha sido particularmente exitoso en los casos en que se ha contado con la capacidad suficiente para articular alianzas virtuosas con el sistema político (poder legislativo y partidos políticos, entre otros), y con el movimiento social de mujeres, en especial el feminista.

Tercero, en general los mecanismos para el adelanto de la mujer —cuyas funciones comprenden la promoción, el desarrollo y la actualización de las políticas públicas— han desafiado la inercia de la cultura política que, a menudo, los mantuvo como brazo operativo de las políticas asistenciales o como apoyo a las obras sociales de las primeras damas. Han enfrentado estos desafíos con la ayuda de consejos consultivos, agencias, organismos descentralizados y mecanismos de rendición de cuentas sobre políticas de igualdad de género.

Por último, el rango de ministras de las autoridades de algunos de los mecanismos y su inserción en el gabinete presidencial les ha permitido fortalecer su papel coordinador interministerial y legitimado su calidad de interlocutores ante las distintas entidades estatales.

Las políticas públicas de igualdad y las instituciones que las regulan son una construcción que resulta del proceso de interacción de actores sociales, políticos, económicos y culturales en distintos contextos históricos. Por tanto, junto a quienes impulsan las reivindicaciones por los derechos de las mujeres y las políticas de género en general, aparecen también los actores opuestos que se resisten a la incorporación de nuevas concepciones de género y al reconocimiento de derechos hasta ahora inéditos, pero que son cruciales a la hora de votar/vetar las decisiones políticas. A menudo estos actores son la clave para la permanencia de los mecanismos para el adelanto de la mujer y el mantenimiento o elevación de su rango, atribuciones y autonomía para tomar decisiones de política. Los MAM han sido el producto de las interacciones entre actores con distintas visiones de mundo, intereses y recursos. En este sentido su existencia proviene de una articulación creativa entre movimientos sociales transnacionales y nacionales.

Los procesos de institucionalización de las políticas de género implican el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos. Las luchas feministas de las décadas anteriores lograron establecer el vínculo entre desigualdad y discriminación, así como también poner en marcha acciones afirmativas y políticas justas, tanto de redistribución como de reconocimiento dentro y fuera del Estado²⁰.

Ya al celebrarse la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), en casi todos los países se había creado algún tipo de mecanismo que se ocupaba de las mujeres como grupo poblacional o como parte de las políticas sobre familia, bienestar o pobreza. Su finalidad era la de “diseñar, fomentar, aplicar, ejecutar, vigilar, evaluar, estimular y movilizar el apoyo de políticas que

¹⁹ Se trata, desde luego, de conclusiones preliminares que serán abordadas en informes posteriores.

²⁰ Fraser (1997) entiende la redistribución como respuesta a la injusticia socioeconómica y el reconocimiento como respuesta a la injusticia cultural. Según la autora, la injusticia socioeconómica está arraigada en la estructura político-económica de las sociedades contemporáneas y asume distintas formas, como la explotación, la marginación y la privación de un nivel de vida material adecuado. A su vez, la injusticia cultural o simbólica subyace tras los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. La injusticia cultural también toma distintas formas: la dominación cultural, el no reconocimiento, la invisibilización o la falta de respeto. Fraser plantea que las injusticias de género corresponden al espacio del dilema entre redistribución y reconocimiento. Por tanto, para lograr la igualdad de género se necesitan soluciones afirmativas a las injusticias que corrijan los resultados finales o soluciones transformativas que modifiquen las estructuras, tomando en cuenta las intersecciones de clase, raza, género y sexualidad.

promuevan el adelanto de la mujer”. Asimismo, y en respuesta a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación con la mujer, ya se había comenzado a generar un cuerpo normativo para el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres a nivel de países.

Esos órganos han intervenido, con mayor o menor éxito, en los distintos ámbitos de la sociedad y de los gobiernos por la vía de políticas públicas y programas. Muchos nacieron gracias al camino recorrido por los movimientos de mujeres en décadas anteriores y, en particular, al feminista, hasta llegar a legitimarse e institucionalizarse como *asuntos públicos* mediante diversas modalidades de lucha política (Fernós, 2010). El movimiento feminista despejó el camino hacia la construcción de una agenda compartida con el Estado, proceso que no estuvo exento de confrontaciones, tensiones y hasta fracasos. Esto, por contraste, amplifica el valor de los logros obtenidos (Montaño y Sanz, 2009).

Aunque desde una perspectiva de largo plazo se reconocen avances, no se puede dejar de mencionar que en aquel entonces, al referirse a la inserción de los mecanismos nacionales en el aparato estatal, ya se afirmaba que “(...) adoptan formas diversas y tienen una eficacia desigual, y en algunos casos se han reducido. Marginados a menudo en las estructuras nacionales de gobierno, estos mecanismos se ven, con frecuencia, perjudicados debido a mandatos poco claros, falta de personal, capacitación, datos adecuados y recursos suficientes y un apoyo insuficiente de los dirigentes políticos nacionales”²¹. Este análisis permitió abrir un debate en torno a la naturaleza de los mecanismos para el adelanto de la mujer que apunta a uno de los aspectos más innovadores y desafiantes, como lo es la integración de la perspectiva de género en el desarrollo.

En algunos casos, el curso y el sentido de los procesos de institucionalización se encuentran condicionados por la profundidad de las desigualdades y el grado de aceptación de su existencia en las diversas sociedades nacionales, las características de las instituciones, la cultura política democrática y los marcos cognitivos hegemónicos que, a su vez, orientan las estrategias de desarrollo de los gobiernos y el posicionamiento de los países en el campo político internacional. Al mismo tiempo, la institucionalización del género en el Estado ha redundado en cambios políticos, culturales e institucionales.

Los MAM cuentan con recursos importantes, tales como la capacidad de diálogo y movilización de las organizaciones feministas y de mujeres, los conocimientos técnicos para el análisis de género y la existencia de una red internacional de intercambio y diseño de agendas extremadamente valiosas. Cuando estos recursos encuentran la imprescindible voluntad política tienen capacidad suficiente como para impulsar el paso desde el margen hasta el centro, pero en el caso inverso pueden convertirse en el símbolo de la ineficacia gubernamental.

Los MAM formaron parte del proceso de democratización que tuvo lugar en la región durante las últimas décadas, pero también convivieron con los procesos de reforma del Estado impulsados por el Consenso de Washington, que propiciaban la reducción de sus funciones limitándolas a un papel asistencial subsidiario de las políticas de privatización. En 20 países de América Latina se crearon legalmente 17 mecanismos nacionales con anterioridad a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)²², en tanto que el resto fue instituido entre los años 1995 y 2002²³ (para mayor información véase el anexo). En el caso de los países del Caribe, todos los MAM se establecieron antes de Beijing o en el año de su celebración, al igual que en la península ibérica, excepto en Andorra, donde el órgano se creó posteriormente. La instalación de estos

²¹ Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, punto H, Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, párr. 196.

²² La Argentina en 1992; Bolivia (Estado Plurinacional de) en 1993; el Brasil en 1985; Chile en 1991; Colombia en 1980; Costa Rica en 1986; Cuba en 1960; el Ecuador en 1986; Guatemala en 1981; Honduras en 1994; México en 1994; Nicaragua en 1987; el Paraguay en 1992; Puerto Rico en 1994; la República Dominicana en 1982; el Uruguay en 1987; Venezuela (República Bolivariana de) en 1992. Véase CEPAL, Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.eclac.cl/oig/html/niveljerarquico2.html>.

²³ El Salvador en 1996; Panamá en 1995; Perú en 1996.

mecanismos se explica por la fuerza de los movimientos de mujeres que se movilizaron global y nacionalmente para crearlos en los intersticios de las reformas y en alianza con la comunidad internacional. El análisis de los MAM muestra la interacción —a veces paradójica— entre el discurso institucional sobre Estado mínimo y las expresiones sociales que lo resisten y reinterpretan tanto dentro como fuera del aparato estatal.

Para una mejor comprensión de los procesos de institucionalización de estos mecanismos en la región tampoco se debe perder de vista el hecho de que las normas, rutinas y procedimientos preexistentes en el aparato estatal en torno al cual se lleva a cabo la acción política son también creencias, paradigmas y códigos culturales que pueden entrar en contradicción con el marco legal que los sustenta.

B. Importancia de la coordinación y el lugar

Si se comparan con instituciones de otros tipos también encargadas de transformaciones estructurales, la existencia de los MAM ha sido breve —ninguno supera los 20 años de antigüedad— y adoptan distintas formas jurídicas, que dan cuenta, entre otros aspectos, de las negociaciones que dieron lugar a su creación y de la fuerza política con que se conquistaron.

Quienes impulsaron el debate acerca de la igualdad de género iniciado con el establecimiento de los primeros mecanismos —en su mayoría mujeres— tuvieron que dialogar en un mismo tiempo y espacio con la sociedad civil y con el sistema político para explicar los motivos de su creación. Les fue preciso aceptar las reglas del Estado, pero sin dejar de luchar por los derechos de las mujeres y, simultáneamente, por el posicionamiento de la temática de la igualdad de género. En este proceso se debió enfrentar la resistencia de la cultura institucional y también, en distintas fases, las reglas de la sociedad civil y de los movimientos de mujeres.

En la creación de los mecanismos para el adelanto de la mujer es posible identificar por lo menos cuatro influencias o modelos, que adquirieron fisonomía propia en función de los contextos y circunstancias históricas en que surgieron. El modelo brasileño, previo a Beijing, es el resultado de la reforma constitucional (1985), y podría caracterizarse como la irrupción del movimiento en el Estado, donde crea un “cuarto propio”, por la vía de un consejo deliberativo. El primer mecanismo del Brasil, que puede denominarse “movimientista”, se establece en un momento de articulación virtuosa entre el proceso de cambio democrático y un movimiento social políticamente fuerte, aunque receloso de la política formal (Montaño, Pitanguy y Lobo, 2003).

El segundo es el modelo español del Instituto de la Mujer (1983), que pone énfasis en el perfil técnico y en los procesos de descentralización de sus acciones y de transversalización de género en el Estado. Este patrón inspira a los institutos de la mujer en varios países con contextos menos propicios que el existente en España, que se caracteriza por el desarrollo técnico-político y su incidencia en las políticas públicas y es el modelo político-institucional. Un tercer modelo es el chileno, que desde sus orígenes adopta un alto perfil institucional en el marco de un pacto para su creación con los partidos políticos de la coalición gobernante. Costa Rica es una cuarta variante, ya que allí el mecanismo es parte de una cultura política asentada firmemente en la judicialización de las políticas públicas y el papel de la justicia ha sido clave en la formulación pionera de varias políticas. Todos los mecanismos para el adelanto de la mujer tienen dimensiones sociales, técnicas e institucionales pero se diferencian en el peso que históricamente tiene cada uno.

Dado que estas entidades evolucionaron bajo distintas orientaciones políticas y condiciones sociales, hablar de modelos no implica necesariamente que se hayan replicado en todos los países, pero sí que influyeron en su diseño. En algunos casos, el mecanismo comenzó como una comisión creada solo para una tarea específica, como la elaboración de un plan de acción nacional para el cumplimiento de los compromisos internacionales o para monitorear la Convención sobre la

eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, para posteriormente convertirse en parte del gobierno. Por ejemplo, cuando se creó el Ministerio de Igualdad de España —que existió desde 2008 hasta 2010— se tomó como referencia la experiencia latinoamericana de instituciones con rango ministerial.

En los últimos 15 años, en concordancia con la Plataforma de Acción de Beijing²⁴, se observa una tendencia muy positiva hacia la ejecución de programas, proyectos y actividades en pro de la igualdad de género, puestos en marcha por diversos organismos estatales, impulsados por los mecanismos y por iniciativa propia. Muchos de estos programas se descentralizan en instituciones de carácter sectorial y local, su acción se coordina con gobernaciones y municipios, y estos, a su vez, implementan mecanismos específicos, con personal y presupuesto asignado anualmente y facultados para gestar acciones propias²⁵.

Durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer se reconoció el papel desempeñado en todo el mundo por las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad civil, hecho que aun se constata en la región. El consenso logrado en Beijing sobre la creación de un “**ente coordinador al más alto nivel**” ha sido un referente importante y los términos del debate que lo precedieron siguen sorprendentemente vigentes 15 años después. En la Plataforma de Acción se plantea que sean los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer los organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos. En las argumentaciones previas a la aprobación del capítulo “Objetivos estratégicos y medidas” se propone una definición de los mecanismos para el adelanto de la mujer bajo un concepto genérico que da cuenta de la diversidad de formas de gobierno y de grados de voluntad política disponibles en el momento²⁶. De hecho, la referencia a la inclusión de los mecanismos “en las instancias más altas de gobierno que sea posible” fue lo que permitió a muchos países mantener los mecanismos en niveles de baja jerarquía con el argumento de que **no era posible hacerlo de otro modo**. Si bien no se pudo ir más lejos, este acuerdo facilitó la creación de entidades, unas más exitosas que otras, que se encuentran en los orígenes de la institucionalidad actual. A pesar de que se dispone de conocimientos —metodologías para analizar y planificar las políticas de desarrollo desde la perspectiva de género, por ejemplo— no se aplican en forma coherente en país alguno.

²⁴ Allí también se acuerda la creación de una variedad de mecanismos de participación de la sociedad civil, de coordinación inter e intrasectorial y de acceso a servicios públicos que permitan a las mujeres el ejercicio de derechos. En todos los casos se establece la necesidad de contar con mecanismos de rendición de cuentas por parte de los gobiernos, la sociedad y hasta los organismos de cooperación.

²⁵ Además de los esquemas normativos, en Beijing se acuerda crear mecanismos en las 12 esferas de preocupación que son consideradas independientes e interrelacionadas. También se presta especial atención al establecimiento de órganos institucionales que ofrezcan servicios de salud, de protección contra la violencia y de acceso al crédito, entre otros, que prioricen a las mujeres en situación de desventaja o de discriminación.

²⁶ En la Plataforma de Acción de Beijing se establecen las 12 esferas de preocupación: A. La mujer y la pobreza; B. Educación y capacitación de la mujer; C. La mujer y la salud; D. La violencia contra la mujer; E. La mujer y los conflictos armados; F. La mujer y la economía; G. La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; H. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; I. Los derechos humanos de la mujer; J. La mujer y los medios de difusión; K. La mujer y el medio ambiente; L. La niña.

RECUADRO II.1
LOS MECANISMOS PARA EL ADELANTO DE LA MUJER:
PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING

201. Los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer son los organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos. Su tarea principal es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de géneros en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno. Para lograr un funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales es preciso que:

- a) Se los considere en las instancias más altas de gobierno que sea posible, y que estén bajo la responsabilidad de un ministro del gabinete;
- b) Existan mecanismos o procesos institucionales que agilicen, según proceda, la planificación descentralizada, la aplicación y la vigilancia con miras a lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias, empezando por las de base;
- c) Se disponga de suficientes recursos presupuestarios y capacidad profesional;
- d) Haya oportunidades para ejercer influencia en la formulación de todas las políticas gubernamentales.

202. Al abordar la cuestión de los mecanismos para la promoción del adelanto de la mujer, los gobiernos y otros agentes deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas de modo que, antes de que se adopten las decisiones, se realice un análisis de sus posibles efectos para uno y otro sexo.

Fuente: Plataforma de Acción de Beijing (1995).

A más de 15 años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer se puede concluir que la región ha dado pasos en la dirección acordada, aunque el panorama sea heterogéneo, tanto desde el punto de vista de la jerarquía alcanzada por los mecanismos para el adelanto de la mujer como de sus mandatos, capacidades institucionales y, en particular, de la voluntad política que los acompaña.

Un logro importante de los MAM en el ámbito nacional ha sido la consagración jurídica de la igualdad de género en la mayoría de los países. En varios de ellos esto ha permitido que dichas entidades puedan utilizar normas legales para cambiar el sentido del discurso político sobre las mujeres, transformando las miradas paternalistas o asistenciales en concepciones modernas sobre la igualdad. En algunos países ha resultado más difícil traducir esa retórica en políticas públicas y se han debilitado los mecanismos y los vínculos con la sociedad civil. Es muy interesante notar que los discursos públicos son un indicador del grado de compromiso de los gobiernos, de la fuerza de los movimientos de mujeres y del estado general de la sociedad en que se originan. Sociedades en las que la igualdad no es un valor universal suelen tener mayor dificultad para adoptar el lenguaje de la igualdad de género, mientras que en aquellas donde la institucionalidad es frágil no ha sido posible construir una narrativa que trascienda los períodos gubernamentales.

Como los mecanismos operan en un contexto, cuando se analiza su función se debe considerar que las personas e instituciones no toman decisiones en el vacío o como miembros de categorías abstractas, sino que sus decisiones están influidas por las interacciones que establecen con otras personas e instituciones. Un análisis más detenido de estas interacciones mostrará que los mecanismos han sido objeto de disputa entre las organizaciones sociales de mujeres y los grupos religiosos y políticos que han influido en su discurso y en las políticas. El éxito de los mecanismos se explica, entre otros aspectos, por la fluidez de su comunicación con las organizaciones feministas y de mujeres, la fortaleza de las articulaciones entre todos los actores institucionales involucrados y el grado de institucionalidad general de los estados.

En los países donde concurren agendas feministas débiles, estados debilitados y fuerzas conservadoras activas, los mecanismos sufren el embate de discursos que suelen tener dos características: un marcado tono confesional y una magra arquitectura institucional. Las instituciones, incluidos los MAM, son un factor de orden, ya que las reglas, las rutinas y los modos de operar estandarizados estabilizan la actividad política y reducen las posibilidades de acción arbitraria. No obstante, las reglas no son solo rutinas, procedimientos, convenciones, funciones, estrategias y formas de organización en torno a las cuales se construye la actividad política, sino que también son *creencias, paradigmas, códigos culturales, culturas y saberes* que rodean, sostienen, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas.

Los MAM están en el nivel más alto de lo posible en cada país desde la perspectiva gubernamental, pero este no es necesariamente el más eficaz y con mayor poder. Asimismo, no se ha superado la precariedad de muchos de ellos, que ven amenazada su continuidad ante cambios de gobierno, de ministros y ministras o recortes presupuestarios.

RECUADRO II.2

LA CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER COMPROMETE A LAS INSTITUCIONES

Art. 2a: Consagrar en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de igualdad del hombre y de la mujer.

Art. 2b: Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer.

Art. 2c: Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre.

Art. 2d: Abstenerse de incurrir en todo acto a práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.

Fuente: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [en línea]: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>.

La creación de los MAM en la región se dio en medio de un debate internacional que cuestionaba, primero, el intento de sumarse a la corriente principal y, luego, si el hacerlo implicaba transformar la concepción misma del desarrollo; también si era posible que la inclusión de los nuevos análisis, herramientas y objetivos pasara inadvertido en las estructuras estatales o si bastaba con agregar nuevos ingredientes a las políticas de desarrollo. La cuestión radicaba en saber si lo que se estaba planteando sería —en definitiva— un cambio de receta y de menú y en el reconocimiento de las políticas sectoriales como objeto de transversalización de la perspectiva de género por su propio mérito (Montaño, 2007). Había que preguntarse, además, si la necesidad de normar y cambiar el marco jurídico podía entenderse únicamente como una acción técnica. La territorialización de los mecanismos y el papel interdependiente reconocido a otros actores institucionales, como el legislativo y el judicial, aparecieron como centrales. No era por azar que en Beijing se otorgara a la voluntad política un papel fundamental y a las dimensiones regional e internacional el de ayudar a concretar los compromisos asumidos por todos los países.

Las 11 conferencias regionales sobre la mujer realizadas, la primera de ellas el año 1977 en La Habana, el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1995-2001) y las 45 reuniones de las respectivas Mesas Directivas, han sido tributarias de un campo de acción política que ha permitido apoyar a las autoridades de los MAM y reforzar sus facultades, así como extender el discurso de la igualdad de género a los estados y la sociedad. Como se indica en el

PAR, la idea es “acelerar el logro de la equidad de género y la total integración de las mujeres en el proceso de desarrollo, así como el ejercicio pleno de la ciudadanía en el marco de un desarrollo sustentable, con justicia social y democracia”.

El funcionamiento de esta institucionalidad puede considerarse como una escuela de política y gestión pública que está expuesta al escrutinio de la ciudadanía y, en particular, de las organizaciones de mujeres a la luz de los principios democráticos. Una tarea pendiente es el estudio comparado de las políticas de género con otras políticas transversales para constatar en qué medida los procedimientos participativos, las alianzas y resistencias que están detrás de las políticas tienen rasgos semejantes y dónde se ubican las particularidades de estos mecanismos. En los distintos consensos regionales (véase el recuadro II.3), los países reafirmaron sus intenciones de realizar los esfuerzos necesarios para que los mecanismos tuviesen el máximo nivel de jerarquía y que, además, fueran dotados de presupuesto para que pudieran impulsar y dar seguimiento a las políticas públicas con enfoque de género.

El campo de reflexión ha abarcado diversos aspectos: desde la relevancia y jerarquía de los MAM para la formulación de políticas públicas de igualdad de género, su papel normativo y rector de políticas públicas de igualdad de género, su capacidad de transversalizar la perspectiva de género en el aparato público, su carácter permanente o transitorio, su precariedad presupuestaria y el papel de la cooperación internacional en su sostenibilidad, hasta el aprendizaje de la intersectorialidad de las relaciones con la sociedad civil y de las estrategias comunicacionales, la calidad de la gestión institucional y el uso de las tecnologías de la información, para así llegar a la identificación de sus debilidades y desafíos en el contexto de los cambios económicos, tecnológicos e institucionales que trascienden el ámbito estatal y que abren la interlocución entre actores de diversa condición y grado de poder (Montaño, 2007).

RECUADRO II.3 CONSENSOS REGIONALES DE LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE LA MUJER DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Consenso de Santiago, 1997

b) Aplicar al desarrollo un enfoque integrado que vincule políticas sociales y económicas para el logro de la equidad, tomando en cuenta que el desarrollo sostenible exige la integración explícita de la perspectiva de género, ya que todos los planes, programas y políticas tienen de hecho una determinada perspectiva de género y sobre esa base deciden los roles de las personas en la sociedad; garantizar que los planes y programas incorporen plenamente (mainstreaming) una adecuada perspectiva de género en las políticas y decisiones, y consideren la distribución equitativa de recursos en la sociedad;

d) Fortalecer en los ámbitos técnico, presupuestario, político y administrativo los mecanismos nacionales y las oficinas gubernamentales de promoción de la mujer, a fin de que cumplan eficazmente con su papel de entes gestores y rectores de políticas públicas para propiciar la equidad de género, que es de responsabilidad del conjunto de las entidades estatales.

Consenso de Lima, 2000

d) Reorientar las políticas públicas, colocando la equidad social y de género en el centro de las preocupaciones gubernamentales, y lograr tal objetivo basando sistemáticamente estas políticas en evaluaciones de su diferente impacto sobre hombres y mujeres para vigilar su aplicación;

e) Crear o fortalecer los mecanismos institucionales para la promoción de la mujer y la igualdad de oportunidades, dotándolos de recursos adecuados de toda índole, personalidad jurídica y autonomía presupuestal, así como del respaldo político al más alto nivel, entre otras cosas para que impulsen y vigilen la aplicación de políticas de género en forma transversal.

(continúa)

Recuadro II.3 (conclusión)

Consenso de México, D.F., 2004

xix) Garantizar a los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer los recursos financieros y humanos, y reforzar su capacidad política y la consolidación de su rango institucional al más alto nivel, a fin de que puedan cumplir sus mandatos con eficacia y eficiencia;

xxii) Desarrollar instrumentos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas con el fin de incorporar una perspectiva de género, tomando en cuenta la diversidad étnico-racial y generacional, en todas las acciones del Estado;

xxv) Promover la cooperación internacional en apoyo a las actividades de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres destinadas a la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing e instar a los organismos y las organizaciones especializadas de las Naciones Unidas a que, de conformidad con sus mandatos, sigan apoyando los esfuerzos nacionales en pro de la igualdad de derechos y la creación de oportunidades para las mujeres en la región, a través de programas de cooperación, estudios y análisis, entre otros.

Consenso de Quito, 2007

i) *Adoptar* medidas en todos los ámbitos necesarios, incluidas medidas legislativas, presupuestarias y reformas institucionales, para reforzar la capacidad técnica y de incidencia política de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, así como garantizar que alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto, a fin de que puedan cumplir sus mandatos;

Consenso de Brasilia, 2010

f) *Impulsar* la creación y el fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales de políticas para las mujeres a nivel nacional y subnacional, dotándolos de los recursos necesarios y de la más alta jerarquía gubernamental de acuerdo con los contextos nacionales;

Fuente: Consensos adoptados en las respectivas conferencias regionales sobre la mujer de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/mujer>.

Una preocupación central ha sido la del lugar que deben ocupar los mecanismos en el aparato gubernamental al “más alto nivel posible”, sus atribuciones y el tipo de norma que sustenta su creación.

A partir de la década de 1980, la mayoría de los mecanismos nacionales en América Latina, el Caribe y la península ibérica fueron creados como comisiones, divisiones, oficinas y consejos que formaban parte de estructuras ministeriales existentes. En general, una parte considerable de ellos dependía del área social, principalmente de trabajo o de bienestar social; en segundo lugar, de la presidencia o de la oficina del primer ministro y, un número muy bajo, de justicia o la Cancillería. Unos pocos fueron creados desde sus inicios con rango alto en la jerarquía gubernamental, adscritos al gabinete presidencial o como Secretarías de Estado con estatus ministerial. En América Latina han predominado los ministerios y organismos con acceso directo a la Oficina Presidencial (la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Guatemala, Haití, Honduras, México, el Paraguay, el Perú, Puerto Rico y Venezuela (República Bolivariana de)) (véase el anexo).

En los casos de Haití (1994), el Paraguay (1992) y Venezuela (República Bolivariana de) (1979), los mecanismos fueron creados como ministerios, pero en este último país perdió su estatus en dos ocasiones, con intervalos de cinco años, hasta volver a recuperarlo en 2009, cuando se instituyó el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género. En Colombia, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer forma parte de la Oficina del Presidente, de la que recibe su presupuesto, además del apoyo económico provisto por la cooperación internacional y el sector

privado. En Guatemala, la Secretaría Presidencial de la Mujer es una entidad adscrita a la Presidencia, cuya autoridad tiene rango ministerial, pese a lo cual enfrenta considerables limitaciones de presupuesto público. En el Paraguay, la Secretaría de la Mujer, que también tiene rango ministerial y está adscrita a la Presidencia, tuvo un auspicioso comienzo que no ha fructificado. La falta de recursos, entre otros factores, ha limitado sus acciones y su rendimiento. Lo señalado sugiere que la ubicación y el rango por sí mismos no garantizan que el mecanismo pueda ejecutar sus mandatos.

Por último, interesa notar que existe una doble tendencia: en algunos casos el rango de los mecanismos mejora, en tanto que en otros su autonomía y fuerza se han reducido con el tiempo. Por consiguiente se puede afirmar que los cambios no significan necesariamente retrocesos, sino también modificaciones tendientes a potenciar su acción.

Otros modelos de mecanismos para la igualdad fueron aprobados a nivel nacional dotados de un cierto grado de independencia, con mandatos más amplios y considerables medios de acción. Un ejemplo es el de la Oficina de la Procuradora de las Mujeres en Puerto Rico, con facultades para definir normas y funciones educativas y fiscalizadoras, así como para disponer el procedimiento de trámite de reclamaciones y querellas, autorizar la imposición de multas administrativas y compensaciones por daños y fijar las acciones correctivas que sean necesarias ante acciones u omisiones que lesionen los derechos de las mujeres. Por lo tanto, esta Oficina rompe la norma en relación con el rango de acción de los mecanismos, lo que es atribuible a su dependencia de la gobernación y del ámbito de la justicia.

El otro caso de excepción es el de Cuba, ya que allí la Federación Democrática Internacional de Mujeres cumple las funciones de responsable de las políticas y de vocera de las mujeres organizadas.

En el Brasil, por ejemplo, el mecanismo refleja de manera bastante nítida su avance en el proceso de institucionalización, dado que al comienzo fue ubicado bajo el alero del Ministerio de Justicia y, más tarde, transformado en una Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, adscrita a la Oficina del Presidente. Esta Secretaría se creó inicialmente por decreto, pero en 2003 se aprobó un estatuto que dio a su titular rango ministerial y participación en el Consejo de Gobierno. A partir de 2010, ha pasado a formar parte constitutiva de la Presidencia de la República Federativa del Brasil, con rango ministerial. El caso del mecanismo de Bolivia (Estado Plurinacional de) es otro ejemplo de una trayectoria con varios cambios: creada como subsecretaría en 1993, fue convertida en viceministerio en 1997, pero luego su rango jerárquico se rebajó. También habría que incluir el caso del Ecuador, ya que habiendo sido constituida como una entidad de segundo nivel, está en espera de la definición de su nuevo estatus, que depende de que el proyecto de ley del nuevo mecanismo sea presentado y votado en el parlamento.

En los países más pequeños, especialmente en la región del Caribe, la igualdad de género se considera mayoritariamente supeditada a las instituciones responsables de la política social y sus titulares son funcionarias de gobierno; esto sugiere que no tendrían que enfrentar el nivel de rotación que se produce cuando los nombramientos son políticos (se trata de los casos de Anguila, Antillas Neerlandesas, Dominica, Jamaica, Saint Kitts y Nevis y las Islas Caimán). No obstante, los MAM han experimentado diversos cambios en el curso de los últimos años. La oficina de asuntos de género en Granada (Division of Gender and Family Affairs) ha sido parte de diversos ministerios a lo largo de su historia. Entre 2000 y 2008 dependía del ministerio de transformación social. Sin embargo, después de las elecciones de 2008, fue reubicada en el ministerio de familia, juventud, deportes y medio ambiente y, en la actualidad, tras la transformación de dicho ministerio, fue adscrita al de la juventud, la familia y el deporte, lo que evidentemente demuestra su bajo rango en la estructura de gobierno. A pesar de ello, en el Caribe se observa una clara tendencia hacia la adopción de planes de acción y estrategias para incorporar las cuestiones de género por la vía de áreas específicas de trabajo. La asistencia económica de la comunidad internacional y de los organismos de las Naciones Unidas ha sido fundamental en este proceso (Fernós, 2010).

El Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe ha clasificado los mecanismos para el adelanto de la mujer de la región y la península ibérica en tres niveles, considerando tanto el rango de su titular como la jerarquía institucional de la entidad. Se incluyen en el primer nivel los mecanismos con rango de ministerio y aquellos cuyo titular tiene estatus de ministro o plena participación en el gabinete, situación que favorecería su papel rector y coordinador, así como su participación e incidencia en las políticas sectoriales. Al rango intermedio pertenecen los mecanismos cuyos titulares informan directamente al Presidente o al primer ministro, no participan en el gabinete y, por lo tanto, presumiblemente tienen menores posibilidades de vincularse de manera formal con la corriente principal de toma de decisiones. En tercer lugar se encuentran los mecanismos que dependen de un ministerio o incluso de una autoridad de menor rango, como viceministerios, institutos, consejos, divisiones y otras figuras, los que se asume que deben buscar más mediaciones para influir en el diseño de políticas.

Los países que integran el primer grupo son: el Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, el Paraguay, la República Dominicana, Venezuela (República Bolivariana de) y Haití. En el segundo nivel se encuentran Colombia, el Ecuador²⁷, México, el Perú, Puerto Rico, las Islas Vírgenes Británicas y Trinidad y Tabago²⁸. Finalmente, en el caso de América Latina, figuran en el tercer lugar la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, El Salvador, Nicaragua, Panamá y el Uruguay. En cuanto al Caribe, el 90% de las entidades corresponde a esta última categoría: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Suriname.

El fundamento jurídico para la creación de los mecanismos nacionales varía de un país a otro e indica la fortaleza de las entidades establecidas. En América Latina se han creado MAM a partir de leyes orgánicas en 10 países: el Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, el Paraguay, el Perú, Puerto Rico y la República Dominicana. En siete países fueron establecidos por decreto: la Argentina, Colombia, el Ecuador, Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, Panamá y el Uruguay. En el caso de Guatemala, el mecanismo se instituyó mediante acuerdo gubernativo. En los países del Caribe su creación ha sido incorporada a las normas que regulan los poderes ejecutivos (Fernós, 2010). Para todos ellos se establece la función normativa o rectora de políticas de igualdad de oportunidades y la de coordinar la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas de los distintos ámbitos del Estado²⁹.

El debate sobre el marco legal ha sido una preocupación para muchos MAM y se han impulsado numerosas iniciativas para consolidar normas legales que les permitan una mayor estabilidad. Es el caso de las leyes de igualdad, como en México y España, y las reformas constitucionales promovidas en el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), que representan un giro con respecto a los decretos y acuerdos que norman la acción gubernamental en relación con los mecanismos y que impedirían a futuro la toma de decisiones abruptas como resultado de cambios de gobierno. En las leyes orgánicas se establecen, además, las funciones recién citadas en el caso de los países del Caribe.

²⁷ La institucionalidad de género en el Ecuador está cambiando y se ha creado una serie de normas que originan instancias en diversas entidades del Estado. No obstante, aun cuando la Comisión de Transición hacia el Consejo Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género, creada en mayo de 2009 para administrar los bienes y pasivos del ex Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), cumplió en noviembre de 2010 su objetivo de diseñar la institucionalidad pública encargada de la igualdad entre mujeres y hombres, esto no ha significado que se modifique su característica de transicional.

²⁸ Véase [en línea] <http://www.cepal.org/oig/adecisiones/>.

²⁹ Esta información proviene del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Sobre autonomía en la toma de decisiones, véase [en línea] <http://www.cepal.org/oig/>.

CUADRO II.1
OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE (OIG)^a: LOS MECANISMOS PARA EL ADELANTO DE LA MUJER
SEGÚN NIVEL JERÁRQUICO

América Latina					
	Nivel	Color	Definición	Número de países	Países
Mayor jerarquía +	1		Ministerio o entidad cuyo titular tiene rango ministerial	8	Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)
	2		Entidad adscrita a la Presidencia o mecanismo cuyo titular es directamente responsable ante la Presidencia (oficinas dependientes de la Presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras)	5	Colombia, Ecuador, México, Perú y Puerto Rico
Menor jerarquía -	3		Entidades dependientes de un ministerio (viceministerios, subsecretarías, institutos, consejos y otras figuras)	7	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, El Salvador, Nicaragua, Panamá y el Uruguay
Caribe					
Mayor jerarquía +	1		Ministerio o entidad cuyo titular tiene rango ministerial	2	Haití, Trinidad y Tabago
	2		Titular de mecanismo sin rango ministerial, pero directamente responsable ante el Primer Ministro	1	Islas Vírgenes Británicas
Menor jerarquía -	3		Titular de departamento y otras entidades responsables	16	Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Monserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Suriname

Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.eclac.cl/oig/html/niveljerarquico2.html>.

^a En 2007, durante la décima Conferencia Regional sobre la Mujer, los gobiernos de la región pidieron que se creara un observatorio de igualdad de género. El Observatorio inició sus actividades en 2008 con la finalidad de contribuir al fortalecimiento y la sistematización de la producción de estadísticas de género, dar seguimiento a las políticas públicas destinadas a fomentar la igualdad de género, apoyar a los gobiernos en el análisis de la realidad regional y difundir buenas prácticas de políticas de igualdad de género. Los indicadores de género del Observatorio dan cuenta de la autonomía de la mujer en los ámbitos de la vida privada y pública y se organizan en torno a tres dimensiones necesarias para el ejercicio pleno de sus derechos como personas: la autonomía económica, la física y la de toma de decisiones.

La importancia asignada a la creación de los MAM por ley da cuenta de varios hechos: en primer lugar, permite un mayor reconocimiento público y político que favorece la continuidad, muy susceptible de ruptura ante cambios de gobierno y reestructuraciones de gabinete. Además, este reconocimiento incrementa las posibilidades de acceder a recursos y de contar con una partida presupuestaria propia, pero aún más importante es que provee el marco necesario para frenar las tendencias que buscan asignarles el papel de operadores políticos, ejecutores de proyectos o sucedáneos de políticas de familia. El fundamento legal propicia asimismo la institucionalidad, pues quiebra las arraigadas costumbres que asignaban el trabajo con las mujeres al ámbito de

responsabilidad de las primeras damas o de entidades asistenciales. Esas preocupaciones explican las duras tratativas que tienen lugar. Obtener la condición de Ministerio, el rango ministerial y la participación en los gabinetes han sido parte de la lucha por posicionar los mecanismos en el más alto nivel, lo mismo que su ubicación ya sea debajo o al lado de las políticas sociales —en especial durante un período en el que estas habían perdido su fuerza y su orientación universalista y de derechos para privilegiar intervenciones focalizadas en los denominados grupos vulnerables— refleja el espacio de que disponen estos mecanismos.

En segundo lugar, da cuenta de la reducida comprensión de las causas de la desigualdad de género o, dicho de otra manera, muestra que la disposición de los gobiernos se limitaba a la esfera social y dejaba fuera las políticas económicas y otras. Es en estos ámbitos donde se hace evidente la incongruencia entre los mandatos legales de los MAM y sus posibilidades reales de incidir sobre políticas económicas o de defensa, considerando que ya enfrentan suficientes desafíos en su lucha por transversalizar las políticas en sectores como educación, salud y otros. Es a partir de estas reflexiones que resulta importante valorar los logros en algunos países donde se introdujeron innovaciones en la gestión pública que posibilitaron cambios en sectores tradicionalmente ajenos a las preocupaciones por la igualdad de género, tales como la policía y las fuerzas armadas (se puede citar como ejemplos a la Argentina y Chile y, en menor grado, al Perú y el Uruguay), y los ministerios de hacienda.

Hay una tercera explicación para el énfasis puesto en las leyes que regulan los MAM y esta es particularmente relevante desde la perspectiva de género. Se trata de compensar en parte el peso de los procesos informales propios de la formulación de políticas y de la política. Las mujeres que actúan en los mecanismos son parte de lo que García de León (1994) denomina “elites discriminadas”. Con este concepto se refiere a la minoría de mujeres con poder que, por un lado, están aisladas del resto de las mujeres y constituyen una elite y, por el otro, son discriminadas por la masa masculina. Es decir, no son cien por ciento de un lado ni del otro. Las leyes protegen a las autoridades de género, que deben llevar adelante su trabajo enfrentando la sobrexigencia de la elite masculina que opera con códigos propios, en espacios y horarios compatibles con sus funciones y donde a menudo se adoptan acuerdos informales que se traducen en leyes y políticas. Las leyes entonces tienen un valor estratégico para los MAM, pero no bastan. Hay una historia por contar respecto de las incursiones de las ministras y autoridades de la mujer en las redes informales, pero esa labor escapa a los alcances de este informe.

En los casos de Chile y el Paraguay el marco legal es un factor de estabilidad debido a que, además, ha ido a la par con las alianzas políticas y las fuerzas del movimiento social. Los mecanismos de Chile y México son, asimismo, ejemplo de estabilidad institucional, porque su permanencia en el tiempo les ha dado espacio suficiente para consolidar la institucionalidad a pesar de los cambios en la orientación política de los gobiernos.

En países donde los cambios políticos han sido o más frecuentes o más radicales, la capacidad de los mecanismos se ha visto afectada hasta llegar incluso a quedar vacantes durante toda una gestión de gobierno, como ocurrió en Colombia, o en “transición” como en el actual caso del Ecuador.

Una mirada a la creación y al funcionamiento de los MAM en la región deja al descubierto la diversidad de sus trayectorias según cada país. Sin embargo, aun en la actualidad los gobiernos de la región reconocen la pérdida de autonomía y de recursos de algunos MAM durante los últimos años. Una parte de ellos se ha ido debilitando con el tiempo, e incluso aquellos que cuentan con leyes que salvaguardan su rango dependen de la voluntad política para contar con un presupuesto que les permita cumplir su tarea.

A pesar de algunos retrocesos, los mecanismos para el adelanto de la mujer muestran una tendencia a que su posición en el ejecutivo ascienda, así como a asumir crecientemente funciones rectoras, normativas y de formulación de políticas, lo que puede considerarse como un indicador del

grado de modernización del Estado en la mayor parte de los países de la región³⁰. No obstante, persiste la tendencia a que estas entidades, más allá de su papel normativo, ejecuten programas de bajo impacto y, con frecuencia, de carácter asistencial.

Es el caso del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades de Bolivia (Estado Plurinacional de), que ha registrado varios cambios de estatus desde la creación de la Secretaría de la Mujer en 2003. Tras la última modificación, ocurrida en 2009, que lo adscribe al Ministerio de Justicia y que cuenta con una División para hacerse cargo de la violencia de género, experimentó una baja de 62% en el presupuesto asignado de la nación³¹. Por otra parte, la crisis política que se produjo en Honduras en 2009 dio por resultado una reducción presupuestaria de 12% en el presupuesto asignado, que volvió a su magnitud anterior en 2010. Ciertamente estas modificaciones de status, que expresan la voluntad política presidencial, pueden incidir negativamente en el cumplimiento de las agendas en la medida en que implican exclusión de algunos temas e inclusión de otros y desvirtúan su función de coordinación de políticas públicas, además de conllevar descensos en su posición jerárquica y en su presupuesto.

En América Latina, los cambios de gobierno repercuten en la estabilidad institucional y, en particular, en “la continuidad de la misión y de la agenda política de los mecanismos de género” (Rico, 2008). En general, los cambios de administración implican dos fuentes de amenazas, la primera referida a la revisión y redefinición de su misión, así como a su posición en la toma de decisiones, con los riesgos que esto supone, y la segunda, a la rotación de los equipos de trabajo, con el consiguiente debilitamiento de las capacidades desarrolladas, lo que a su vez constituye un peligro para la sostenibilidad de las políticas de género implementadas.

Al hablar del debilitamiento del campo de acción de los MAM, una de las preocupaciones centrales apunta al destino de los mecanismos en el momento del cambio gubernamental. La continuidad o fortalecimiento de su papel normativo, su radio de influencia política en la planificación o de su función rectora en el diseño legislativo son algunos de los primeros interrogantes. No menos importantes son las dudas que se ciernen respecto de los equipos de trabajo y el movimiento de mujeres, de si se mantendrán o modificarán las políticas de orden asistencial o de carácter transformador de las relaciones de género o si serán subsumidas bajo otras entidades. Esto da cuenta de que estos riesgos no se refieren solo a la posición jerárquica o al posible cambio de mandatos, sino a los enfoques o supuestos relativos a la responsabilidad del Estado en materia de acceso de las mujeres a sus derechos y a su autonomía en el ejercicio de ellos.

C. La gestión

La transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas ocurre en un escenario donde globalmente se promueve una nueva institucionalidad que incluye la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y diversos tratados sobre derechos humanos. Esta institucionalidad se instala —paulatinamente— en los países donde persisten marcos jurídicos que aún son discriminatorios o producto de normas y constructos sociales del siglo pasado. Esto lleva a dedicarle mucho tiempo a la modificación de los marcos jurídicos.

³⁰ En la región son ocho los países que tienen mecanismos en el máximo nivel de toma de decisión.

³¹ Decreto Supremo, núm. 0069, *Gaceta Oficial de Bolivia*, 2009.

RECUADRO II.4 TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO

“Transversalizar la perspectiva de género 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 los géneros.”

Fuente: Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, julio de 1997.

En la primera aproximación al tema de la mujer, la lógica que sustentaba la instalación de los MAM estuvo entrecruzada con la del asistencialismo, en el sentido de que las políticas para la mujer estaban dirigidas a la mujer pobre, a las que se les reconocía vulnerabilidad, pero también capacidad (o tiempo) para intermediar entre los servicios públicos y las necesidades familiares. Era la época de los programas de desarrollo rural con participación de las mujeres, en los que se ponía énfasis en temas relacionados con la maternidad, la nutrición, la alfabetización y el microcrédito, entre otros. La preocupación por las mujeres pobres y, particularmente, rurales, se dio en medio de la crisis ocasionada por el peso de la deuda externa y la llamada década perdida. Paradójicamente, el empobrecimiento general de la población condujo a la visibilización de las necesidades de las mujeres y generó espacios de socialización que fortalecieron las organizaciones de mujeres pobres.

Un segundo estadio fue el del enfoque de género, cuando se reconoció la necesidad de transformar las relaciones entre hombres y mujeres —en tanto fórmula relacional—. Esta es la etapa de la construcción de lo posible, en la que los países van a ir configurando la institucionalidad de género que existe en la actualidad. En ese momento se amalgama una serie de ideas sobre transversalidad de género centradas en el enfoque de derechos de las personas, se identifican las restricciones ocasionadas por la debilidad general del Estado y la escasa voluntad política para reconocer la agenda de igualdad como constitutiva de las políticas públicas, pero el discurso en torno a los derechos fue opacado por la lógica de mercado. Es interesante observar que muchos mecanismos para el adelanto de la mujer encarnaron una visión objetivamente contraria a las políticas de libre mercado y lograron avances de la mano con la sociedad civil. A la vez, los MAM no fueron neutrales respecto de las alianzas políticas que los crearon. Su desarrollo debe analizarse a la luz de las tensiones derivadas de su posición desmedrada, y hasta subordinada, en coaliciones políticas y sus alianzas y confianzas con los movimientos de mujeres. Con frecuencia las titulares de los mecanismos enfrentaron las resistencias de sus gobiernos y partidos políticos y la crítica de sus aliadas sociales, dando así cuenta de una permanente precariedad política.

La tercera fase se ha iniciado ya en varios países de la región, donde a partir de las políticas orientadas a eliminar las desigualdades jurídicas y sociales se ha avanzado en cuanto a incidencia en lo que, en rigor, son las políticas de desarrollo. Es el caso de los países en que se ha integrado una perspectiva de género en las reformas previsionales, las políticas laborales, los presupuestos públicos y otras políticas que se reseñan más adelante.

La producción de conocimiento ha sido fundamental para que la igualdad de género sea considerada un objetivo de las políticas públicas y para establecer alianzas políticas. Los estudios han apuntado a esclarecer las expresiones de la desigualdad en distintos ámbitos sociales (las interacciones cotidianas, la familia, el mercado de trabajo, la política), para así mostrar el grado en que las biografías de las mujeres dependen de los intereses de los demás y dar a conocer sus variados puntos de vista, las expectativas y motivaciones que las animan y las características que asume su

participación en los distintos espacios sociales. El conocimiento producido por las instancias de género también ha buscado demostrar que es posible definir el problema como problema público, que puede ser abordado por la institucionalidad y que es posible concordarlo con los marcos jurídicos y constitucionales y con los procedimientos y la organización administrativa. Después de una primera etapa dedicada a la visibilización de las desigualdades, los estudios se están orientando a mostrar la forma en que el género constituye un factor estructurante de las instituciones, la familia, el mercado, la política y el Estado y cómo estas reproducen las desigualdades.

Al cabo de varios años de existencia, los desafíos a los que se enfrentan los MAM exceden de lejos sus capacidades y solo pueden operar si se sintonizan eficaz y oportunamente con las agendas gubernamentales y políticas. El gran reto que se les presenta es cómo responder a demandas sociales cada día más complejas y que implican la acción concertada de los gobiernos, especialmente en materia de política económica, que es todavía la zona más débil desde el punto de vista de la integración de la perspectiva de género. Son aún excepcionales las iniciativas orientadas a vincular la política fiscal, las inversiones y el empleo con la igualdad de género³².

La visibilidad a los MAM se ha dado principalmente en el plano de la instalación de políticas contra la violencia, convertidas en el nicho “natural” de sus intervenciones, y de políticas de acción positiva, sobre todo en lo relativo a representación política, área en la que han debido enfrentar el sistema político, a menudo en alianza con fuerzas externas a los poderes institucionales, y a los derechos reproductivos, que en muchos casos han tenido receptividad dentro de los mecanismos y suscitado la oposición de los gobiernos, al punto de ocasionar crisis institucionales. Todos estos ámbitos han sido espacios para la interinstitucionalidad, para desarrollar estrategias en conjunto con otros y para poner en juego narrativas de género.

En varias ocasiones los MAM han defendido los derechos de minorías sexuales, sin lograr persuadir a los gobiernos de distinto signo político. Estas tensiones se resuelven de diversos modos, dependiendo de la fuerza política y los liderazgos. A lo largo de los años, en algunos casos las tensiones se han resuelto mediante la adecuación del papel de los MAM a las expectativas de los gobiernos, sea asignándoles un papel subsidiario, enfocándolos en el asistencialismo o haciéndolos depender de la primera dama, mientras que en otros se ha modificado la agenda y las condiciones mismas de su funcionamiento, permitiéndoles liderar cambios y reformas en esas esferas, persuadiendo a los jefes de Estado y a los partidos políticos. Entre esos extremos se observa una gama de puntos de negociación y acuerdos que explican la profundidad de las reformas legislativas, la creación de servicios y otros. Este es un campo de estudio privilegiado para comprender los procesos de incidencia en la voluntad política.

Lo anterior apunta a uno de los dilemas en la gestión de las políticas transversales. A diferencia de lo que ocurre con las políticas sectoriales y territoriales, el liderazgo de sus titulares se ejerce a menudo por intermedio de terceros y exige una gestión compleja, que incluye un trabajo de sensibilización previa, en general de la mano con la sociedad civil, una negociación con autoridades de mayor rango político (no todas las responsables de los MAM participan en el gabinete), que suelen desconocer la agenda de género y, cuando la reconocen, no le asignan los recursos adecuados ni aceptan su relevancia.

La argumentación intelectual y técnica en torno a la causa de la igualdad encuentra resistencias institucionales y culturales que solo se han podido superar cuando ha intervenido la voluntad política al más alto nivel. Uno de los ejemplos más nítidos de los tiempos y la complejidad de la instalación de estas políticas en la corriente principal es el de la eliminación de la violencia, cuya

³² Véanse Examen y evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en países de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/mujer>.

visibilidad y reconocimiento datan de la década de 1990³³ y que, sin embargo, recién inicia un avance significativo en el aparato estatal y gubernamental. Se trata de un crimen cuyas magnitudes y severidad no dejan lugar a dudas acerca de su gravedad y de los impactos que ejerce sobre el empleo, las familias, la salud y la seguridad, entre otros. Sin embargo, hubo que esperar varias décadas para que se instalara como política. El rezago en la sanción y en la eliminación de la violencia incide negativamente en la legitimidad de los MAM, aunque su avance en general beneficia a los gobiernos.

Para conseguir sus objetivos los MAM han realizado innumerables actividades y campañas destinadas a sensibilizar a quienes toman decisiones, a los medios de comunicación y la ciudadanía mediante la visibilización de la desigualdad que sufren las mujeres. Han sido actores institucionales clave a nivel gubernamental, capaces de introducir en la agenda del debate nacional el tema de la desigualdad entre hombres y mujeres, contribuyendo así a desmontar parcialmente los malos entendidos, prejuicios y estereotipos que aún perduran en algunas políticas públicas en que las mujeres siguen siendo consideradas como las mediadoras entre la familia y el Estado y no como sujetos de derechos por derecho propio. Los mecanismos han sido menos exitosos en cuanto a lograr que esas sensibilidades se traduzcan en programas sostenibles y universales, observándose que en la mayoría de los casos las acciones a favor de las mujeres ejecutadas por otros actores se mantienen como programas piloto o específicamente dirigidos a grupos vulnerables; tal es el caso de los programas de capacitación o de microcrédito, que casi nunca son lo suficientemente ambiciosos como para lograr coberturas universales y de largo plazo.

Los mecanismos para el adelanto de la mujer han cumplido un papel relevante en cuanto a impulsar la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, lo que ha implicado como característica proponer modelos de gestión y programas de aplicación integral y sectorial de las políticas. Un aporte importante ha sido la visión de integralidad de las políticas y las herramientas elaboradas para su implementación, tales como las estadísticas de género, los presupuestos y la planificación con enfoque de género, el análisis integral y la participación. Esto ha funcionado a la par con la articulación entre su desarrollo y las reformas estatales y políticas gestadas a nivel nacional, permitiéndoles lograr mayor reconocimiento, principalmente al hacer más visible su acción o al coordinar actividades con otros sectores de los estados, lo que ha puesto de relieve su presencia. En ese sentido, tanto la condición jurídica como las facultades de las oficinas nacionales de la mujer pueden considerarse como un indicador del grado de modernización del Estado. La experiencia acumulada ha quedado plasmada en leyes de igualdad, como la promulgada en México, en la que se presenta la transversalización como una estrategia compleja que requiere el concurso de toda la administración y la coordinación con otros poderes del Estado.

³³ La Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer -o Convención de Belém do Pará- fue firmada en 1994.

RECUADRO II.5 LEYES QUE REGULAN LA TRANSVERSALIDAD DE GENERO

Tanto en México como en España se han implementado leyes sobre igualdad que incluyen la transversalización de la perspectiva de género.

En México, la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres define la transversalidad de la perspectiva de género como el proceso que permite garantizar su incorporación en cualquier acción que se programe, ya sea legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas (artículo 5). Se considera asimismo la coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres para llevar adelante la transversalización de la perspectiva de género en la función pública nacional y apoyar el desarrollo de mecanismos de participación igualitaria de mujeres y hombres en la economía, la toma de decisiones y la vida social, cultural y civil (artículo 9). En el artículo 10 se subraya la consideración de los recursos presupuestarios, materiales y humanos para el cumplimiento de esta Ley. Se establecen también los lineamientos que deberá tener la política nacional que ponga en práctica el ejecutivo federal, entre los que se incluye asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para lograr la igualdad entre mujeres y hombres (artículo 17).

En España, en la Ley orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres se considera la transversalidad del principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en las administraciones públicas (artículo 15). Se dispone asimismo que la administración española realice un proceso progresivo, a mediano plazo, de integración efectiva del principio de igualdad y del enfoque de género en el desarrollo (GED), en todos los niveles de su gestión, que haga posible y efectiva la aplicación de la Estrategia Sectorial de Igualdad entre mujeres y hombres, que contemple actuaciones específicas para alcanzar la transversalidad en las actuaciones de la cooperación española, así como la promoción de medidas de acción positiva que favorezcan cambios significativos en la implantación del principio de igualdad, tanto dentro de la Administración como en el mandato de desarrollo de la propia cooperación española (artículo 32).

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

La implementación de políticas públicas de igualdad en el Estado ha dado lugar a profundos procesos de desarrollo de capacidades para el análisis de género en distintos ámbitos del quehacer público, así como también a una ampliación del conocimiento del Estado entre los funcionarios del mecanismo. Además, en la medida en que se han instalado capacidades, habilidades y competencias en distintas instancias de la institucionalidad estatal, se ha ido legitimando el accionar y la misión del mecanismo y, al mismo tiempo, logrado un reconocimiento de la capacidad de sus profesionales.

En algunos países, como México y Chile, se han dado pasos significativos para integrar nociones y normas que quiebren la aproximación neutral a las políticas en la planificación asociada a la gestión presupuestaria. Es así que se ha dispuesto que los servicios gubernamentales deben incluir información desagregada acerca de sus beneficiarios, explicitar los objetivos de género e incluso cumplir metas asociadas a incentivos, como en el caso del Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile³⁴, implementado a partir del año 2002 por más de

³⁴ El Programa de Mejoramiento de la Gestión es un “Instrumento de apoyo a la gestión de los Servicios Públicos, conducido por la Dirección de Presupuestos y del Servicio Nacional de la Mujer, cuyo objetivo es mejorar la gestión global de cada uno de ellos. Se basa en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública y comprende etapas de desarrollo o estados de avance para cada una de ellas. El cumplimiento de estas etapas permite que los funcionarios accedan a un incentivo monetario.” Una de esas áreas estratégicas es el Sistema de Enfoque de Género, iniciado en 2002. Tiene por objetivo incorporar este enfoque en los productos estratégicos que entregan los servicios públicos, con la consiguiente reorientación de recursos para aminorar las brechas de género y la gradual incorporación de la dimensión de género en la práctica rutinaria del sector público. Sus etapas sucesivas son: diagnóstico, implementación, planificación y una cuarta etapa de difusión de avances y análisis, evaluación de resultados y recomendaciones.

158 servicios públicos y liderado por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

El trabajo intersectorial, considerado clave para las políticas de género, ha llevado de manera paulatina a la configuración de equipos técnicos dentro de los ministerios o servicios dependientes con el fin de coordinar acciones. Es el caso de las comisiones encargadas de producir información desagregada por sexo, de atender al tema de la violencia y de promover el emprendimiento y los derechos reproductivos, así como de otros órganos responsables de llevar a cabo programas que requieren la articulación de los servicios públicos. Esta coordinación, en general, ha posibilitado aprendizajes conjuntos y, en muchas ocasiones, ha atenuado las resistencias existentes. No solo eso, sino que en varios países las comisiones interministeriales promovidas por los MAM han inspirado las políticas en pro de otros grupos poblacionales, como los discapacitados, la infancia, los pueblos indígenas, los adultos mayores y las minorías sexuales. Es un marco en el que se ha retomado el concepto de integración y transversalización (*mainstreaming*) para generar nuevas estrategias de implementación programática.

Los MAM también se han relacionado con los gobiernos locales, lo que en algunos casos les ha permitido generar sinergias y, en otros, dado lugar a tensiones democráticas que han llevado a que los poderes locales, en general autónomos, logren o detener o impulsar cambios favorables a las mujeres. Lo que interesa aquí es mostrar que las estrategias de transversalización de la perspectiva de género son un aporte a la gestión pública porque abordan las políticas desde una perspectiva integral, promueven procesos de planificación estratégica y participativa, incluyen dimensiones territoriales y, en la mayoría de los casos, no dejan de considerar explícitamente las dimensiones simbólicas que subyacen tras las políticas y programas.

Como resultado de los procesos de negociación interinstitucional, los MAM han logrado introducir cambios en el campo de las políticas de igualdad: leyes contra la violencia, leyes de cuotas, programas de salud y programas contra la pobreza, entre otros. Una constante en este proceso ha sido la convivencia con narrativas que buscan naturalizar la maternidad de las mujeres, convirtiéndola en un destino irrenunciable y en la principal función femenina. Otro ámbito ha sido el de los relatos neutrales que no dan cuenta de la desigualdad y subsumen el análisis de la situación de las mujeres en otras categorías, como las de pobres, vulnerables o excluidas.

Dado el carácter normativo de la mayoría de los organismos de género, las y los profesionales deben actuar por intermedio de otros actores públicos para influir en los grupos y organismos responsables de atender a las desigualdades de género en cada sector. Por esta razón deben argumentar permanentemente con el fin de persuadir a esos actores de la importancia de sus propuestas o de negociarlas teniendo en cuenta las concepciones y prioridades de ellos. La estrategia de transversalización de la perspectiva de género es, por definición, un proceso de negociación que, con frecuencia, se traduce en discursos que subrayan los aspectos positivos de las políticas de igualdad para los interlocutores. El género se presenta entonces como un valor agregado –que ciertamente lo es— y se matizan los riesgos y consecuencias negativas para el interlocutor. Un ejemplo clásico es el de la ley de cuotas, que ha sido defendida por el movimiento feminista y por varios mecanismos como una garantía democrática, eludiendo el hecho de que objetivamente implica la obtención de espacios de poder para las mujeres y, por consiguiente, una pérdida objetiva de poder para los varones sobre representados en la política, lo cual constituye el principal motivo de su rechazo.

RECUADRO II.6 RESULTADOS DE LA INTERINSTITUCIONALIDAD

Uruguay: Grupo de trabajo interinstitucional sobre el sistema nacional de cuidados

En el Uruguay, en 2010, se creó, a través de una resolución presidencial, el grupo de trabajo interinstitucional encargado de diseñar un sistema nacional de cuidados. El grupo de trabajo está integrado por el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Banco de Previsión Social, el Instituto Nacional del Niño y Adolescente, la Administración de Servicios de Salud del Estado y gobiernos departamentales y municipales.

La resolución presidencial establece que: “se estima conveniente diseñar un sistema nacional de cuidados para evitar los efectos que se acentuarán en la sociedad uruguaya: una duplicación de la carga de trabajo no remunerado sobre las mujeres que cuidan a niños y niñas y a personas adultas y ancianas, y una pérdida social de la energía que estas mujeres podrían aportar a la producción y al crecimiento económico del país, así como la pérdida de oportunidades que ellas deberán padecer por no poder integrarse al sistema educativo”.

Es en este marco que el Instituto Nacional de las Mujeres —parte del Ministerio de Desarrollo Social— impulsa que las acciones y políticas de cuidado que se habrán de implementar estén de acuerdo con las necesidades de las mujeres. En el país, según datos de 2007, las mujeres destinan 36 horas semanales al trabajo no remunerado, frente a 15 que dedican los hombres.

Costa Rica: Grupo técnico interinstitucional de género y salud El Estado de Costa Rica asumió las responsabilidades consignadas en los instrumentos internacionales —Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención de Belém do Pará y Política de Igualdad de Género de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)—, así como en los nacionales, entre los que figuran la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género, el Plan Nacional de Salud, la Política Nacional de Sexualidad y el Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra la Mujer y la Violencia Intrafamiliar. También ha trabajado en la puesta en marcha de procesos intersectoriales que contribuyan a lograr la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres.

En 2004 se creó por decreto el Grupo técnico interinstitucional de género y salud, bajo la coordinación del Ministerio de Salud y con el apoyo de la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Poder Judicial y la OPS como organismo de cooperación técnica.

Este grupo tiene como objetivo promover la producción y el análisis de información relevante sobre salud y género para identificar las desigualdades y brechas entre mujeres y hombres y contribuir a la toma de decisiones técnicas y políticas en materia de salud.

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), abril de 2011.

También son frecuentes los discursos que subrayan las ventajas para la familia y la comunidad que conlleva el mayor acceso de las mujeres a recursos materiales, de salud o educativos. Mientras los MAM buscan el empoderamiento de las mujeres, muchos gobiernos prefieren hablar de los beneficios en cuanto al bienestar de hijos e hijas, a la regulación de la natalidad y a la reducción de la pobreza, sin afirmar el derecho de las mujeres en sí mismas como ciudadanas. Por otra parte, los planteamientos de los organismos de género se adecuan inevitablemente al discurso oficial de los gobiernos y evolucionan en consonancia con las prioridades del programa de gobierno y de las agendas sectoriales, lo que significa que la forma en que finalmente se nombren los programas y políticas dará la pauta acerca de sus contenidos. Por ejemplo, no será lo mismo un subsidio destinado a las jefas de hogar, a las madres o a todas las mujeres pobres, independiente de su estado civil, aunque el monto del subsidio incida positivamente en la reducción de la pobreza per cápita.

A pesar de los evidentes logros, para avanzar en las transformaciones necesarias muchas veces el discurso se adecuó en función de la fuerza y legitimidad de los actores involucrados. Es así, por ejemplo, que al hablar de eliminar la violencia contra la mujer³⁵ se recurre al concepto de “violencia intrafamiliar”; cuando se trata de la sobre representación de las mujeres entre los pobres³⁶ se dice “vulnerabilidad”; las leyes de acción positiva, como las cuotas electorales, son calificadas de contrarias a la meritocracia; el postnatal es considerado un obstáculo al desempeño laboral de las mujeres, revelando así que aún persiste la idea de que ellas son el pilar de la familia y los varones, los proveedores.

La incorporación de nuevos discursos y paradigmas de política influye en las intervenciones del Estado en la sociedad y permite el surgimiento de otros parlamentos y representaciones a nivel material, simbólico y normativo. Sin embargo, la posibilidad de producir y difundir nuevos discursos está condicionada por el carácter de las reglas formales e informales que regulan las interrelaciones entre los distintos actores.

El discurso político que se emite en torno a las políticas que apuntan a lograr la igualdad entre hombres y mujeres aparece, en general, con múltiples sentidos. Unas veces se presenta como las voces de las autoridades políticas que destacan la vulnerabilidad de las mujeres, exaltan la maternidad, o ambas cosas a la vez, para anunciar programas o leyes; en otras ocasiones se trata de las mujeres como beneficiarias y ciudadanas; por último, también están las posiciones críticas que cuestionan la permanencia de estereotipos y buscan instalar una perspectiva de desarrollo de derechos. El discurso político sobre la igualdad de género va de la mano con la fuerza de los mecanismos, pero es construido por múltiples actores, lo que muestra que la política es una estructura en la que cada actor pone una pieza y que, a menudo, quedan en ella espacios vacíos, cacofonías y desafíos que habrán de llenarse mediante aproximaciones sucesivas.

Esto es lo que está ocurriendo con algunos de los MAM de la región que, tras largos años de negociación, han logrado abrir un espacio, proponer políticas de desarrollo y fortalecer los lazos con la sociedad civil; otros, sin embargo, han quedado expuestos al embate de otras narrativas que reducen el género a un sinónimo de mujer, les asignan a ellas la misión de proteger y servir a la familia o, en otros casos, las mantienen como la mitad sin voz de las comunidades.

El sentido y el alcance de las políticas públicas de igualdad de género se han enriquecido con el transcurso de los años y, además de abordar las consecuencias de las desigualdades en la vida de las mujeres, también apuntan a las raíces del orden injusto. Su principal objetivo es que las mujeres avancen al mismo tiempo en bienestar, igualdad y autonomía. Los análisis ponen el acento en el simultáneo impacto que ejercen las políticas públicas sobre los espacios de poder públicos y privados, el grado de reconocimiento de las mujeres como iguales y la paridad en la representación. Las políticas de género permiten “una suerte de zambullida en los mecanismos de producción del orden social y político y de procesos a través de los cuales nuestras sociedades modernas se fabrican, crean sentidos, se transforman y actúan entonces sobre sí mismas” (Muller y Sénac-Slawinski, 2010).

En la implementación de las políticas de género en la región se pueden distinguir por lo menos tres enfoques, que pueden coexistir o sucederse a lo largo del tiempo. El primero está centrado en el asistencialismo dirigido a las mujeres pobres (aborda temas como mujer y desarrollo o mujer rural y salud materna o alfabetización); el segundo es el enfoque de género y desarrollo, que incluye acciones afirmativas y forma parte de la construcción de la institucionalidad de género que hoy existe.

³⁵ Tal como se define en la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), 1994.

³⁶ En América Latina, alrededor de 2009, por cada 100 hombres urbanos que vivían en pobreza había 117 mujeres en esa condición, registrándose las diferencias más altas en la Argentina y Chile, con cifras de 139 y 129 mujeres pobres, respectivamente, por cada 100 hombres. Para el mismo periodo también hay disparidades en relación con la jefatura de hogar: los hogares con jefatura masculina representaban el 35,7 % de los hogares pobres, en comparación con un 37,6% en el caso de aquellos con jefatura femenina (CEPAL, 2010a).

En este momento comienza a desarrollarse el enfoque de derechos y, junto con él, la transversalidad. El tercer momento, entonces, es el de la transversalización en la corriente principal del desarrollo. Aquí se trata de políticas públicas, tales como reformas de salud, reformas previsionales o políticas laborales. Se abordan, por ejemplo, las políticas de cuidado y de conciliación en el marco de la economía del cuidado.

En general, se percibe una distancia entre los discursos y propuestas difundidos por los movimientos feministas y las ideas impulsadas por los organismos de género, así como entre estas y las emitidas por autoridades o funcionarios en otros sectores de la administración pública. En la producción de conocimiento, las activistas, académicas y políticas feministas se centran tanto en la explicación de los mecanismos sistémicos responsables de generar las desigualdades como en develar las relaciones de poder e intereses en juego. Mientras estos discursos se aproximan más a aquellos sobre la igualdad y la emancipación de las mujeres, los de los organismos de género están más cerca de los marcos de referencia y programas de gobierno, lo que significa que deben reinterpretar las agendas de género en su agenda institucional para poder comunicarse con autoridades y funcionarios. Estas discrepancias o sesgos son fuente de tensiones entre los mecanismos y la sociedad civil o entre los mecanismos y los gobiernos que representan.

Ahora bien, las ideas difundidas en los discursos de los organismos de género en el Estado han variado de acuerdo con los avances en cuanto a legitimidad e institucionalidad alcanzadas por la igualdad de género en la sociedad, a la apertura del país, a las transformaciones culturales y a los cambios generacionales, de manera que, con el paso del tiempo, se ha ampliado lo expresable. Por el contrario, la modificación de las correlaciones de fuerzas políticas en un sentido conservador y el poder de veto ejercido por algunas instituciones han sido los principales factores de retroceso.

Si bien los gobiernos de la región han reconocido la transversalización de género como una herramienta analítica y de planificación para incorporar este enfoque en las políticas de los distintos ministerios, la implementación de estas ha chocado con barreras. En general, no hay una fiscalización efectiva y son pocos los avances en materia de inversión y capacitación de especialistas para poner en práctica políticas de género de manera coordinada. Tampoco se ha progresado mucho respecto de cómo hacer para que el conjunto de los organismos públicos incorpore estas nuevas dimensiones transformadoras de la desigualdad. Todavía predominan las estrategias de incidencia sectorial vinculadas a proyectos o programas específicos.

En la región se cuenta con ejemplos importantes de programas con alta presencia de mujeres, como aquellos de transferencias monetarias, de salud y de microcrédito. Salvo algunas excepciones, estos programas no cuentan con especialistas en el análisis y en la planificación de género. En el otro extremo, hay países que han integrado esta dimensión en políticas centrales, tales como las reformas previsionales, de salud y de cuidado.

1. Presupuesto: el pilar más frágil

Las posibilidades de acción de los mecanismos de género están condicionadas por la escasez de sus recursos, por la posición y la fuerza de las instituciones con las que interactúan y el grado de reconocimiento y legitimidad que suscitan entre sus interlocutores. Si bien en todos los países se reconoce la igualdad jurídica de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, son ellos quienes deben convencer a los otros actores de la necesidad de impulsar medidas temporales contra la discriminación y de que les sean otorgados los presupuestos para lograrlo. Esto ha determinado que una buena parte de los esfuerzos y recursos disponibles se destinen a sensibilizar autoridades y a generar estrategias para lograr mejores asignaciones presupuestarias, lo que limita el papel orientador y normativo de los mecanismos.

En el caso de la experiencia chilena, el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de género, los aprendizajes permiten constatar procesos y dar cuenta de herramientas de transversalización de género que no solo van más allá de decisiones puntuales o de la voluntad de una autoridad determinada, sino que muestran que los organismos públicos pueden incorporar el género de manera real en el diseño, la ejecución y la evaluación de sus políticas. Una de las lecciones que se desprenden de este proceso es que la transversalización puede operar con una lógica vertical a la hora de la toma de decisiones y con una lógica de coordinación horizontal — tanto interna como interinstitucional— para dar seguimiento a los procesos y lograr mayores avances. Esto permite incorporar de manera legítima el mecanismo institucional de género en el Estado y así desmarcarlo progresivamente de su aislamiento. Si bien para ello se requiere de una densidad institucional expresada en mecanismos en cada uno de los niveles de la toma de decisiones, esto no basta para involucrar a todos los actores y establecer coordinaciones, ya que estas están tensionadas por lógicas de funcionamiento habituadas a estrategias dispersas, que necesitan relacionar instancias políticas e instancias técnicas para articular los tiempos de la burocracia con las prioridades gubernamentales.

En el caso de Chile, los diversos procesos de creación de capacidades para incorporar el enfoque de género en la gestión pública, tanto en el ámbito de los mecanismos como en los diversos niveles del aparato estatal, estaban marcados por los distintos momentos y énfasis en las orientaciones de las políticas de igualdad. Para la mayoría del personal de los mecanismos el desafío se centraba, en un primer momento, en superar el desconocimiento de las funciones y estrategias de los diferentes ministerios con los que había que ejecutar programas, a lo que se sumaban los interrogantes, resistencias y prejuicios instalados en los interlocutores.

El análisis de los presupuestos asignados a los MAM entre los años 2008 y 2010 en ocho países de América Latina (Costa Rica, Chile, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras, el Paraguay, Puerto Rico y la República Dominicana), muestra que su aumento porcentual difiere entre países.

La cooperación internacional ha favorecido la estabilidad de los mecanismos en los países más pobres de la región donde, en algunos casos, se ha establecido que la contribución debe destinarse prioritariamente a apoyar financiera y técnicamente el fortalecimiento institucional, el desarrollo de capacidades técnicas de los equipos de trabajo y la producción de estudios para la toma de decisiones de políticas, su mejoramiento y articulación, así como las diversas estrategias relacionadas con los procesos de transversalización de género. Además, ese aporte ha sido clave para generar instancias que refuercen la presencia política a distintos niveles de gobierno o en eventos internacionales. No obstante, los cambios en las estrategias de apoyo de la cooperación internacional también han afectado la continuidad del trabajo de los mecanismos, sobre todo en aquellos países más pobres y, por ende, más dependientes de la ayuda externa.

Desde la sociedad civil y los movimientos de mujeres, los discursos, la teoría feminista, las prácticas sociales y los nuevos sistemas de interacción establecidos con distintos actores están contribuyendo al surgimiento de un nuevo paradigma que cuestiona y hace más porosas las fronteras que separan lo privado de lo público, que niega la ideología de las diferencias radicales entre hombres y mujeres. El discurso de igualdad real ha permeado los mecanismos y está gestando una nueva manera de entender las políticas. La teoría feminista ha contribuido a la revisión de los paradigmas que consideran que el único origen de las desigualdades es la injusticia económica, sin reconocer las desigualdades de género, de etnia, de edad. Ha cuestionado también la creencia de que la recuperación de la democracia significa la extensión inmediata de sus principios a los distintos espacios y ámbitos sociales.

D. Trayectorias de las políticas

Con fines ilustrativos se han seleccionado seis países de la región para analizar las políticas implementadas por los MAM para fortalecer el orden de género y contrarrestar los efectos de las desigualdades de género en la vida de las mujeres y en la calidad de las distintas relaciones sociales que estructuran la sociedad. Para que los países seleccionados representaran la diversidad regional se eligió un país por cada subregión: el Uruguay (Cono Sur), el Ecuador (región andina), Guatemala (Centroamérica), Jamaica (el Caribe), Brasil y México. El análisis se realizó a partir de los informes presentados por estos seis países a la X y XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Las políticas señaladas tienen distintos grados de sustentabilidad política y legal. Esta reconstrucción se ha organizado sobre la base a las tres autonomías consideradas por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe:

- a) Autonomía física: se trata de la capacidad de tener control sobre el propio cuerpo. Significa atender a la propia salud reproductiva, ejercer libremente la sexualidad, tomar decisiones y gozar de la integralidad física en una vida libre de violencia.
- b) Autonomía en la toma de decisiones: se refiere a la presencia de las mujeres en la toma de decisiones en los distintos niveles de los poderes del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones.
- c) Autonomía económica: es la capacidad para adquirir y controlar recursos económicos, lo que implica la posibilidad de generar ingresos propios, controlar bienes materiales y recursos intelectuales y decidir sobre los ingresos y activos familiares.

La lectura de las políticas implementadas en el grupo de países mencionado a partir de las últimas dos conferencias regionales sobre la mujer (Quito, 2007 y Brasilia, 2010), da luces sobre el carácter sistémico de las desigualdades de género y muestra la intervención simultánea de los mecanismos de igualdad de género en distintos campos de acción para atender las diversas expresiones de desigualdad que se dan en las dimensiones de las autonomías física, económica y política.

1. Autonomía física

Las políticas que abordan la problemática y el alcance de las medidas para lograr la ampliación y el pleno ejercicio de esta autonomía son aquellas que movilizan recursos para que las mujeres mejoren el dominio de su cuerpo y de su sexualidad, tales como la legislación sobre las distintas formas de violencia contra la mujer, los planes nacionales para la protección de su autonomía física y las leyes o planes sobre salud sexual y reproductiva.

Un análisis de los resultados de los acuerdos suscritos en la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (México D.F., 10 a 12 de junio de 2004), muestra que entre 2004 y 2010 en la mayoría de los países observados se legisló sobre la violencia contra la mujer. Tal es el caso de las leyes sobre femicidio implementadas en México (2007) y Guatemala (2008), y de las políticas y leyes orientadas a prevenir y penalizar el tráfico de personas (Brasil, 2006; Ecuador, 2006; Guatemala, 2009; Jamaica, 2007 y México, 2009).

En el ámbito de las políticas cuya finalidad es proteger la salud de la mujer cabe destacar en este periodo la legislación sobre salud sexual y reproductiva (Brasil, 2005; Ecuador, 2006; Guatemala, 2005 y México, 2007), y las políticas para abordar la problemática de la feminización del VIH (Brasil, 2007; Ecuador, 2005; Guatemala, 2006; Jamaica, 2005).

CUADRO II.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (6 PAÍSES): AUTONOMÍA FÍSICA Y POLÍTICAS
IMPLEMENTADAS PARA FORTALECER EL ORDEN DE GÉNERO

Objetivos	Políticas públicas	Brasil	Ecuador	Guatemala	Jamaica	México	Uruguay
Políticas orientadas a superar los obstáculos que limitan el ejercicio de la autonomía física, tales como la violencia contra la mujer en todas sus formas, que pone en riesgo su integridad física y su posibilidad de decidir qué hacer y dónde y cómo vivir.	Legislación sobre femicidio			2008		2007	
	Legislación sobre violencia doméstica o intrafamiliar	1998/2004/ 2006	1995/ 2004	1996	2004	1997	2002
	Legislación sobre acoso sexual	2001	1998	2008			2009
	Legislación o planes nacionales contra la trata de personas	2006	2006	2009	1995/ 2007	2009	
Políticas orientadas a mejorar y enriquecer la salud reproductiva y el ejercicio de la sexualidad de hombres y mujeres	Legislación sobre salud sexual y reproductiva	2005	2006	2005			2008
	Despenalización del aborto					2008 (D.F)	
	Política nacional de planificación familiar	2007		2005		2007	
	Política nacional sobre mortalidad materna	2004				2009	
	Política nacional sobre VIH	2007	2007- 2015	2006	2005		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del análisis de los archivos legislativos y los informes nacionales presentados a la X y XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, 2007 y Brasilia, 2010).

2. Autonomía en la toma decisiones

Esta dimensión comprende aquellas acciones tendientes a ampliar las posibilidades de participar plenamente en las decisiones que inciden en la vida propia y colectiva. Los objetivos de las políticas son la representación paritaria en las instancias de toma de decisiones, la promoción de acciones que propicien el reconocimiento de la diversidad y la creación de espacios de debate y de coordinación política y social en distintos ámbitos de la política pública.

Luego de los años noventa, cuando en la región se instalan el debate y la promulgación de leyes de cuotas, durante la década de 2000 se observan iniciativas legislativas que buscan impulsar cambios de mayor envergadura en materia de participación femenina. Son claros ejemplos de esta nueva orientación el reconocimiento constitucional de la paridad en Ecuador (2008) y la implementación de marcos legales sobre igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres (Guatemala, 2008; Jamaica, 1999; México, 2006 y Uruguay, 2007).

Por otra parte, en el segundo quinquenio de 2000 resalta la aparición de nuevas temáticas vinculadas a una “ciudadanía emergente” que busca vincular el enfoque de género con políticas de desarrollo sustentable y cuidado medioambiental (Ecuador, 2008; Guatemala, 2003-2008; México, 2007). Surge asimismo el debate para la formulación de políticas para las mujeres migrantes (Brasil, 2009; Ecuador, 2006; Guatemala, 2008), en el marco de sociedades donde hay movimientos migratorios con rostro de mujer.

CUADRO II.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (6 PAÍSES): AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES
Y POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA FORTALECER EL ORDEN DE GÉNERO

Objetivos	Políticas Públicas	Brasil	Ecuador	Guatemala	Jamaica	México	Uruguay
Garantizar los derechos ciudadanos: • Asegurar la condición de ciudadanas de las personas por la vía de promover su documentación civil y el acceso y ejercicio de sus derechos sociales • Proteger los derechos de las mujeres que se encuentran en situaciones excepcionales, privadas de libertad o que viven con discapacidades • Reconocer la diversidad de estilos y opciones de vida: ciudadanía sexual y cultural • Promover la participación social y política de las mujeres y su acceso a espacios de decisión • Favorecer la formación de organizaciones de mujeres y reconocerlas como actores sociales y políticos • Implementar acciones positivas para asegurar la presencia de mujeres en cargos de representación o designación • Promover políticas de paridad	Políticas sobre la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial			2006		2008	
	Políticas para la eliminación de la violencia y la discriminación contra personas LGBT y de promoción de la ciudadanía sexual	2004				2008	
	Políticas de atención a migrantes	2009	2006	2008			
	Legislación sobre igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres		2008 (Constitucional)	1999		2006	2007
	Reconocimiento del principio de paridad en los marcos constitucionales		2008				
	Legislación sobre cuotas	1995/1997	1997			2008	2009
	Planes en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres			2006	2008-2023	2011	2007-2012
	Políticas nacionales de promoción y desarrollo de la mujer	2005	2005-2009	2010		2008-2012	2007-2011
	Legislación sobre la participación de las mujeres en el servicio público					2006	
	Ciudadanía emergente	Legislación sobre equilibrio ecológico y medio ambiente		2008			1988, últimas reformas 2011
Políticas de igualdad de género y sustentabilidad ambiental			2008	2003-2008		2007	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del análisis de los archivos legislativos y los informes nacionales presentados a la X y XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, 2007 y Brasilia, 2010).

3. Autonomía económica

Corresponden a esta dimensión las políticas que buscan garantizar los derechos económicos y sociales y la redistribución del trabajo productivo y reproductivo. Pueden dividirse en cuatro grupos: i) políticas que promueven el acceso de las mujeres a ingresos y patrimonio propios, lo que implica asegurarles el acceso a la tierra, al crédito y al emprendimiento. Los destinatarios son las mujeres rurales y urbanas sin ingresos propios y los grupos especialmente afectados por el desempleo, como el de los jóvenes; ii) políticas orientadas a eliminar las desigualdades y brechas entre mujeres y hombres en el mercado laboral y a aminorar la segregación sexual del trabajo en el mercado. Su objetivo es mejorar la calidad del trabajo; iii) políticas sobre el reconocimiento del trabajo doméstico y su articulación con el trabajo productivo, y iv) políticas para mejorar la empleabilidad de las mujeres mediante el acceso a niveles más altos de educación, la promoción de la formación permanente y el estímulo al ingreso en campos no tradicionales en la formación superior.

Sin lugar a dudas, durante la última década el mayor número de iniciativas públicas correspondió a aquellas orientadas a instalar o fortalecer la autonomía económica de las mujeres. Efectivamente, en su mayor parte comenzaron a implementarse luego de la aprobación del Consenso de México, D.F. (2004).

CUADRO II.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (6 PAÍSES): AUTONOMÍA ECONÓMICA Y POLÍTICAS
IMPLEMENTADAS PARA FORTALECER EL ORDEN DE GÉNERO

Objetivos	Políticas públicas	Brasil	Ecuador	Guatemala	Jamaica	México	Uruguay
Políticas que promueven el acceso de las mujeres a ingresos y patrimonio propios por la vía de asegurar el acceso a la tierra, al crédito y al emprendimiento. Sus destinatarios son las mujeres rurales y urbanas sin ingresos propios y los grupos especialmente afectados por el desempleo, como el de los jóvenes	Planes o programas nacionales de atención a poblaciones excluidas	2003	2007	2008		2009	2005
	Asignación de licencias por maternidad a las trabajadoras desempleadas	2007					
	Políticas de jubilación con perspectiva de género						2008
	Licencias por paternidad						2008
	Políticas o programas de titulación de tierras		2005	1999/ 2006	2004		
	Políticas o programas de desarrollo dirigidos a la trabajadora rural	2005		2006		2004	2008
	Políticas o programas de desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas			2005/ 2008	1996	2001	
Autonomía económica para las mujeres pertenecientes a distintos grupos raciales y étnicos				2008		2007	2005

(continúa)

Cuadro II.4 (conclusión)

Objetivos	Políticas públicas	Brasil	Ecuador	Guatemala	Jamaica	México	Uruguay
Políticas orientadas a eliminar las desigualdades y brechas entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo y a aminorar la segregación sexual del trabajo en el mercado. Su objetivo es mejorar la calidad del trabajo	Planes nacionales de trabajo decente	2009					
	Políticas de igualdad laboral entre hombres y mujeres	2005	2009			2009	2008
	Cuidado infantil para madres trabajadoras					2007	
Políticas de reconocimiento del trabajo doméstico y su articulación con el trabajo productivo	Ratificación del Convenio 156 de la OIT			1994			1989
	Legislación sobre trabajo doméstico	2007					2006
	Encuestas sobre uso del tiempo		2005	2006		2002	2006
	Cuentas satélite de los hogares						
Políticas para mejorar la empleabilidad de las mujeres mediante el acceso a niveles más altos de educación, la promoción de la formación permanente y el estímulo al ingreso en campos no tradicionales en la formación superior	Presupuesto etiquetado					2007	
	Programas de capacitación para el mejoramiento de la empleabilidad					2004	2001

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del análisis de los archivos legislativos y los informes nacionales presentados a la X y XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, 2007 y Brasilia, 2010).

El abanico y la calidad de las intervenciones varían, ya que algunos MAM están más abocados a resolver las situaciones de máxima vulnerabilidad, explotación y violencia que viven las mujeres mientras que otros avanzan hacia la instalación en el debate de temas controversiales que afectan a las bases del orden de género y los fundamentos mismos de las sociedades modernas. Es el caso del reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, el control de las mujeres sobre sus cuerpos, las diversas sexualidades, los diferentes arreglos familiares y la creación de nuevos principios de universalidad a partir del reconocimiento y valoración de la diversidad.

Al analizar los distintos mecanismos se observa que todos responden a dimensiones de la vulnerabilidad de las mujeres (la explotación, la violencia, la pobreza y el maltrato), una gran mayoría busca incidir en los mecanismos de discriminación que operan en los diversos ámbitos sociales y algunos de ellos, los menos, han podido impulsar políticas que cuestionan los paradigmas de género sobre los que se organiza la sociedad. No se trata solo de las políticas referidas a la sexualidad, sino también de aquellas relacionadas con los cambios curriculares en la formación inicial y básica de niños y niñas, donde persisten los sesgos machistas y el sistema se mantiene sin cambios aparentes en la mayoría de los países de la región.

4. Capacidades de articulación a nivel regional, subregional y nacional

En paralelo con el accionar de los organismos rectores que promueven la igualdad de género en los países de la región, o potenciada por ellos, a partir de los años ochenta se ha generado en los estados una importante malla de organismos en los ámbitos tanto sectorial como subnacional. En muchos casos esto ha sido el resultado de los esfuerzos de los mecanismos nacionales mismos en su búsqueda del apoyo de entidades en todo el país, en tanto que en otros se ha debido a la iniciativa de otros poderes del Estado (Fernós, 2010).

A nivel de los gobiernos se han creado comisiones interministeriales de equidad de género, unidades de la mujer en ministerios o viceministerios, fiscalías, defensorías y consejos consultivos de la mujer, a la par con la formación de equipos para dar cuerpo a programas específicos encaminados a enfrentar los problemas de violencia, de jefatura de hogar y del trabajo temporal, así como para abordar políticas desde perspectivas multisectoriales.

En los ministerios se han ido instituyendo unidades de trabajo en el marco de los esfuerzos de descentralización de las políticas y de transversalización del enfoque de género en los distintos organismos del Estado. La mayoría de estos mecanismos han sido producto del trabajo de incidencia y del empeño de los MAM nacionales por integrar la agenda de género y aumentar las posibilidades de influir con fuerza en sectores más amplios de la comunidad y, al mismo tiempo, aumentar su capacidad e incorporar nuevos actores a la agenda de la igualdad de género. Algunos de estos nuevos órganos en la región, como los grupos de mujeres parlamentarias, las comisiones especializadas en la rama judicial o las unidades de género en los organismos electorales, son fruto de iniciativas surgidas en los espacios de diálogo internacional de cada institución, sin que necesariamente se haya establecido una comunicación o un intercambio al respecto con los mecanismos nacionales. Ejemplo de esto es el acuerdo de los organismos electorales agrupados en el Protocolo de Tikal³⁷ de “Crear una Comisión del Protocolo de Tikal, integrada por magistrados o magistradas de organismos de tres países, para dar seguimiento de manera conjunta con la Secretaría del Protocolo de Tikal (IIDH/CAPEL) a los acuerdos relacionados con el tema de igualdad e inclusión”³⁸.

En el plano de los organismos electorales, la institucionalización de las relaciones entre ellos y los MAM a nivel nacional es diversa, primando lazos débiles referidos fundamentalmente a la cooperación para producir información y al trabajo conjunto para cumplir con la obligatoriedad de las cuotas. Los grados de institucionalidad van desde la ausencia de relación (Guatemala), la dependencia de la buena voluntad de los actores (República Dominicana y El Salvador), la institucionalización media, en tanto se asumen las regulaciones (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Ecuador), e institucionalización por medio de convenios de trabajo formalizados (Colombia, Honduras México, el Paraguay y el Perú) (Schneider, 2010).

Una forma de desplegar el trabajo en el ámbito municipal ha sido la creación de mecanismos subnacionales para los asuntos de género, como las oficinas municipales de la mujer, que ejecutan programas contra la violencia o dirigidos a la jefatura de hogar o a las mujeres indígenas en los municipios. En Costa Rica, el establecimiento de las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) ha sido promovido por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y se considera que son un mecanismo necesario para incidir en el diseño de las políticas públicas en el ámbito local con vistas a gestar una sociedad más justa y equitativa. Su objetivo central es impulsar políticas, programas,

³⁷ XXIII Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), realizada del 29 al 31 de julio de 2009.

³⁸ Véase [en línea] http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/1/41081/ResumenReunionSIEG_MAM.pdf.

proyectos y acciones estratégicas para avanzar hacia el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad y equidad de género en el plano local³⁹.

En América Latina los MAM han permitido el intercambio de experiencias y aprendizajes entre las parlamentarias, aportando así a la construcción de nuevas formas de hacer política. Existen varias experiencias en este sentido, entre las que se cuentan la Bancada Femenina del Congreso Nacional Brasileño (1988); la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (UMPABOL) (1996); la Bancada Bicameral Femenina de Uruguay (BBF) (2000); la Comisión Accidental Bicameral por la Defensa de los Derechos de la Mujer en Colombia (2006); la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas (MMPP) (2006), y la Banca de la Mujer de Argentina, constituida por las senadoras de ese país (2008)⁴⁰.

La creación de mecanismos por parte de las parlamentarias para acordar o promover cambios legislativos a favor de las mujeres en los parlamentos nacionales dio lugar a las bancadas femeninas o comisiones parlamentarias de mujeres. Estas iniciativas han buscado acuerdos transversales para impulsar la igualdad de género. “Estos espacios han sido capaces de trascender las identidades ideológicas y políticas —no sin dificultades— para promover agendas legislativas comunes que promuevan los derechos de las mujeres y la fiscalización de las políticas de género. Ejemplo de esto es el de las parlamentarias de México, que han incidido en la consecución de mayores recursos etiquetados para las mujeres, distribuidos en diversos programas. Así el año 2010 lograron aumentar la propuesta de presupuesto para el 2011 hecha por el ejecutivo a estos fines y consiguieron un aumento de los fondos etiquetados de 36% en relación al año anterior, sin contar el programa Oportunidades y logrando ampliar igualmente el presupuesto del Instituto de las Mujeres en 6,17% en relación al año anterior” (INMUJERES).

Igualmente, y con el objetivo de instalar y dar seguimiento a políticas pro derechos de la mujer a nivel local, se ha ido fortaleciendo un amplio entramado de redes de mujeres municipalistas que buscan fortalecer las políticas de igualdad de género y la participación ciudadana a ese nivel. Se cuentan entre estas la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador (AMUME), la Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas Salvadoreñas (ANDRYSAS) y la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL)⁴¹. Todos estos mecanismos están vinculados a las redes subregionales de mujeres municipalistas, como la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), y la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe (FEMUM-ALC).

Las redes de mujeres municipalistas han trabajado con las asociaciones nacionales de municipalidades y logrado iniciar procesos de mayor o menor envergadura. Un ejemplo es el caso del convenio de trabajo establecido con la FEMUM-ALC, a fin de promover la creación de capacidades entre las autoridades locales, fortalecer la gestión municipal e impulsar la articulación para dinamizar las agendas de género en el desarrollo local.⁴²

La coexistencia de actores institucionales a nivel regional, subregional y nacional se ha ido consolidando en los últimos años con las entidades subregionales que forman parte de las iniciativas de las Ministras de la región encaminadas a buscar espacios de diálogo y aprendizaje común, fortificar la acción de los MAM y aumentar los alcances de su incidencia en sus respectivos gobiernos. Es el

³⁹ Véase [en línea]: http://www.inamu.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=387.

⁴⁰ Véase PNUD, Gobernabilidad democrática. Institucionalidad de género [en línea] http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=1056&Itemid=290 [fecha de consulta: febrero de 2011].

⁴¹ Véase [en línea] http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=1056&Itemid=290.

⁴² Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), Convenio de cooperación interinstitucional entre la Asociación de Municipalidades del Perú y la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe [en línea] http://www.ampeperu.gob.pe/p_convenios/conve_nacional/FEMUMALC.pdf, abril de 2011.

caso de la Reunión Especializada de la Mujer del Mercosur, el Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, constituido a partir de la Red Intergubernamental de Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres de la Región Andina (REMMA), o el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA).

CUADRO II.5 MECANISMOS SUBREGIONALES PARA EL ADELANTO DE LA MUJER

Organización	Año de creación	Organismo del que depende	Función	Países miembros
Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA)	1992	Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Normativa, sus acuerdos son vinculantes y su presupuesto es financiado por los Estados parte	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. México participa como observador extra regional
Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM)	1998	Mercosur	Asesoría	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de). Países asociados: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Ecuador, Colombia, Ecuador y Perú
Red Intergubernamental de Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres de la Región Andina (REMMA)	2007	En 2009 se crea el Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (CAAAMI)	Asesoría	Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (República Bolivariana de), más Chile como miembro de pleno derecho
Comité Ministerial de Mujeres e Igualdad de Oportunidades de la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA)-Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)	2010	Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)	Asesoría	Antigua y Barbuda, Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Mancomunidad de Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela (República Bolivariana de)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). a Grupo Mercado Común, resolución 20/98 del 22 de julio de 1998 [en línea] <http://www.mercosurmujeres.org/historia.pdf>.

RECUADRO II.7

FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE MINISTRAS DE LA MUJER DE CENTROAMÉRICA (COMMCA)

Es un órgano que formula planteamientos, realiza análisis y hace recomendaciones sobre asuntos políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales de interés común, para que se promueva y vincule el desarrollo de los países que integran el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con la promoción, elaboración y propuesta de políticas orientadas a transformar la situación, posición y condición de las mujeres en el ámbito subregional.

El COMMCA funciona permanentemente y está integrado por las representaciones de las Ministras de la Mujer de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. También participa México como observador extra regional, conforme a las regulaciones y la política del SICA.

Este organismo se incorporó al SICA, dentro del subsistema de integración social, según declaración conjunta emitida el 30 de junio de 2005 por los Presidentes Centroamericanos, durante la XXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), celebrada en Tegucigalpa, Honduras.

Figuran entre sus antecedentes la Red Subregional de Mecanismos Nacionales para el Adelanto de la Mujer de México, Centroamérica y el Caribe y la Red Subregional similar para los países del Cono Sur, creada en 1990. A estas se agrega en 2002 la Red Regional de Mecanismos Nacionales para el Adelanto de la Mujer de Centroamérica y el Caribe.

La sede del COMMCA se ubica en cada país de la subregión durante seis meses, plazo que corresponde a la duración de cada presidencia pro t mpore. El ordenamiento de la rotación de la sede pro t mpore responde al criterio de ubicación geográfica de los países de la subregión, que va de norte a sur.

Cuenta con una Secretaría Técnica, cuya función es dar seguimiento y cumplimiento a las acciones de carácter administrativo y técnico comprendidas en todas las resoluciones elevadas al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Reuniones Presidenciales, las cuales deben ser cumplidas por todos los Estados miembros de la subregión.

Para lograr el objetivo de elaborar una agenda regional y para su funcionamiento el COMMCA cuenta con un presupuesto anual de inversión financiado por los Estados miembros en partes iguales. Le corresponde al Estado que ostenta la Presidencia pro t mpore facilitar las instalaciones y el presupuesto para las reuniones del Consejo de Ministras de la Mujer.(...) Asimismo, previa autorización del Consejo de Ministras, la Secretaría Técnica podrá gestionar fondos de organismos de cooperación para la ejecución de proyectos regionales y/o el fortalecimiento de la Secretaría Técnica, la Presidencia pro t mpore y las reuniones del propio Consejo de Ministras de la Mujer (art.19)

Las resoluciones del COMMCA para la incorporación de género que orienten a los diferentes Consejos de Ministros sectoriales que se reúnan en el marco del SICA serán vinculantes y de cumplimiento obligatorio por todos los Estados miembros.  nicamente podrán oponerse a su ejecución por disposiciones de carácter legal.

Fuente: Convenio constitutivo del Consejo de Ministras de la Mujer de Centro América COMMCA [en línea] <http://www.sica.int/busqueda/Informaci n%20Entidades.aspx?IDItem=5190&IDCat=29&IdEnt=303&Idm=1&IdmStyle=1>; y : <http://www.sica.int/commca/resena.aspx?IdEnt=303>.

E. Recomendaciones

1. El fortalecimiento de la institucionalidad de género y el papel de los mecanismos para el adelanto de la mujer

Tal como se ha planteado, los MAM en la región han avanzado en la formulación e implementación de políticas y, en algunas áreas, han mostrado logros significativos en materia de igualdad de género. Asimismo, existe consenso en cuanto a que los alcances de la acción de los MAM responden a una constelación de factores que crean las condiciones para el progreso, debilitamiento o estancamiento de la institucionalidad de género. Los regímenes políticos, la calidad de la democracia, las coyunturas políticas, la fortaleza institucional y las reformas políticas y económicas en curso han abierto nuevas oportunidades a las políticas de igualdad de género.

La lectura de los avances y retrocesos en las políticas de igualdad permite afirmar que para enfrentar los nuevos desafíos los gobiernos deben fortalecer los MAM elevando su jerarquía e incrementando sus recursos y capacidades para cumplir su función. Es importante el reconocimiento de su estatuto normativo, así como de la necesidad de crear nuevos instrumentos que, a largo plazo, permitan instalar las políticas de igualdad de género de manera integral y transversal, no solo para la implementación de programas específicos, sino para fortalecerlas, especialmente en el ámbito del desarrollo económico. Esto implica una coordinación de esfuerzos de los Estados para conseguir mayores asignaciones presupuestarias y avanzar en la creación de instrumentos legales o administrativos que dispongan la obligatoriedad de la incorporación del enfoque de género en distintas áreas del desarrollo. En este sentido, fortalecer las alianzas y la comunicación con los parlamentarios y la formación sobre las políticas de género en la toma de decisiones supone aumentar la calidad del proceso político y técnico, cuestión que entra en juego a la hora del debate presupuestario.

Los mecanismos para el adelanto de las mujeres no deberían ser entidades encargadas de implementar políticas sociales o dedicadas al desarrollo social, funciones que se ha tratado de priorizar en algunos casos, sino que les corresponde un papel normativo, rector y orientador con respecto a la incorporación de la dimensión de género en las políticas públicas. Esto se vincula al hecho de que la implementación de las políticas de igualdad de género hace necesario que sus recursos no compitan con los destinados a la puesta en práctica de políticas específicas, sino que deben ir junto con los presupuestos focalizados en las mujeres o asignados a ellas, de manera que no vayan en desmedro del presupuesto del mecanismo ni disminuyan los recursos para el desarrollo de capacidades o la implementación de programas a nivel sectorial.

Los cambios que han de realizarse no dependen solo del fortalecimiento de los MAM o de la fuerza social y política del movimiento de mujeres, sino que es preciso que este último fortalezca una agenda política en la que se definan claramente los puntos de diálogo y de negociación con el Estado, de modo de poder avanzar con estrategias paralelas en algunos ámbitos y conjuntas en otros. Tal como se plantea en *¿Qué Estado para qué igualdad?*, “se requiere de un alineamiento virtuoso y estratégico de fuerzas sociales y políticas capaces de aprovechar las oportunidades” (CEPAL, 2010a), para lograr que en las agendas gubernamentales se incorpore la de igualdad de género y que los gobiernos expresen en hechos la voluntad política de cambiar la desigualdad de género.

La interacción con otros actores políticos e institucionales propiciada por los MAM ha permitido potenciar un desarrollo institucional de género en el Estado que ha favorecido la difusión del análisis de género, el desarrollo de capacidades y la instalación de políticas de igualdad que se implementan desde distintos ámbitos del entramado institucional del Estado, sin ser necesariamente parte de una agenda de igualdad de género concertada entre todos los actores públicos, sino una respuesta a los impulsos de una masa crítica de género instalada en el Estado, con capacidad de

diálogo con actores sociales y políticos. Esto requiere mantener los esfuerzos de coordinación, de manera que sea posible observar, visibilizar y celebrar los avances en forma conjunta y, a la vez, analizar de manera crítica aquellos elementos que puedan provocar retrocesos.

El fortalecimiento de las tramas y alianzas sociales y políticas para lograr la sostenibilidad política, técnica y financiera de los mecanismos, así como el fortalecimiento y la creación de instrumentos que permitan institucionalizar las relaciones con otras áreas de gobierno –ministerios y otros poderes del Estado–, es una tarea crucial para acrecentar la legitimidad, el reconocimiento y, por ende, la fuerza política de los MAM.

Uno de los desafíos que enfrentan los mecanismos para el adelanto de la mujer es el de poder seguir avanzando en la institucionalización de la transversalización de género, en el sentido de que el enfoque de género permee profundamente las culturas institucionales más allá de las personas o equipos responsables en cada repartición estatal. Para ello es preciso desplegar esfuerzos tendientes a contar con herramientas y metodologías que den sentido al enfoque de género en relación con la función y quehacer de cada uno dentro de cada ministerio o repartición dependiente. No obstante, no basta contar con equipos conscientes de que la desigualdad de género debe ser superada y de que es posible crear condiciones transformadoras, sino que debe ser un proceso liderado por los niveles más altos de decisión política en cada ministerio o instancia dependiente, otorgándole la legitimidad y prioridad necesaria a la ejecución, evaluación y rediseño de las políticas de igualdad.

Lo anterior debe darse en paralelo con el desarrollo de las capacidades técnico-políticas de los equipos de los MAM con vistas a potenciar el diálogo con los cuadros ministeriales, sectoriales o subnacionales, fundamentalmente para promover aquellos procesos que exigen conocer de manera experta los objetivos estratégicos, metas programáticas y desafíos de cada sector e institución con que se trabaja. Este es un aspecto clave en los procesos de legitimación de los MAM.

La tarea de incidir en las distintas reparticiones públicas es central para aumentar la densidad institucional responsable de las estrategias en pro de la igualdad de género. Esto implica delegar acciones de manera concertada hacia mecanismos creados en distintos ámbitos del Estado, no solo como una forma de cumplir con el programa del MAM, sino para que cada repartición pública asuma una responsabilidad de manera independiente en sus aspectos tanto políticos como técnicos. Si se asume que la desigualdad y los cambios societales que despiertan la conciencia de distintos actores hacen surgir responsabilidades políticas que se expresan en los diversos ámbitos de aplicación de la política pública, ello obliga a los MAM a desarrollar capacidades de coordinación, apoyo técnico y seguimiento.

La creación de instrumentos obligatorios de transversalización de género es, sin duda, un factor relevante para el éxito de los MAM, ya que con frecuencia sucede que cuando la incorporación del enfoque o del análisis de género en la implementación o evaluación de programas es opcional se omite hacerlo al poner en práctica dichos programas. Por ejemplo, el hecho de que no exista análisis del gasto en personal del Estado desagregado por sexo impide tener claridad sobre las distancias existentes en materia de paridad. Esto requiere armonizar los principios que orientan los procesos de modernización y democratización de los estados de la región, basados principalmente en nociones de eficiencia y reducción del aparato estatal, con los de igualdad, de manera de consolidar la institucionalidad de género con atribuciones políticas vinculadas coherentemente con las instancias y equipos ejecutores de las políticas. Las políticas de igualdad de género deben ser inscritas en los objetivos institucionales de cada organismo y no ser solo la tarea del MAM, lo que permitirá proyectar estratégicamente, producir sinergias, leer los déficit de una y otra entidad e identificar las políticas más sobresalientes con el fin de sacar lecciones y gestar nuevos aprendizajes.

La coexistencia de diversas formas de gestión en el Estado constituye un factor de tensión que puede debilitar los efectos positivos de la acción de los mecanismos a nivel tanto nacional como sectorial. Sin embargo, también obliga a abrir espacios al debate actual, cuestionar los límites, ir más allá de la acción técnica y diseñar las estrategias necesarias para enfrentar la multiplicidad de procesos

que están en juego. Además, también se debe tener en cuenta que la gestión pública opera igualmente como parte de procesos retardatarios que, junto con las acciones emanadas de las fuerzas conservadoras, pueden retrotraer o frenar las políticas de igualdad.

La implementación de políticas de igualdad de género en distintas instancias del Estado debe ser considerada como un proceso de avances graduales, de carácter desigual y de índole acumulativa, lo que no siempre permitirá obtener resultados de manera lineal y del todo exitosos en el corto plazo, pero da cuenta de la creación de condiciones para sustentarlos. En este punto cabe señalar que, junto con la necesidad de sistematizar las acciones desde los mecanismos y los distintos servicios y niveles, es preciso mostrar las iniciativas con posibilidades de convertirse en instrumentos para así propiciar el aprendizaje de aquellos más rezagados en el proceso, lo cual se constituye, además, en un desafío en materia de seguimiento.

La igualdad entre hombres y mujeres es una meta que no siempre expresa los compromisos de los gobiernos con la ciudadanía o con los marcos interpretativos que esta maneja. Por consiguiente, resulta central mantener espacios de intercambio y debate con el movimiento de mujeres y con las feministas para así no restringir, sino ampliar, el carácter deliberativo de la democracia y la potencialidad de cambio que puede concretarse en la sociedad civil, teniendo en cuenta el aporte que histórica y contingentemente hacen las feministas, en sus distintas voces, a favor de la igualdad y la justicia de género.

Hasta ahora las estrategias señaladas para la consolidación de los MAM, así como para la operacionalización de las políticas, coexisten y conviven en la región y en el ámbito nacional, unas más desfasadas que otras, en un proceso dinámico de construcción de caminos hacia la igualdad, con un respaldo global y regional a la acción de los mecanismos, fundado en los instrumentos internacionales y de seguimiento.

En síntesis, para lograr un Estado abierto, democrático, participativo e igualitario que reconozca ampliamente el accionar y el sentido de los MAM es necesario superar la tendencia a circunscribir las políticas de igualdad a las políticas sociales y familiares. Los MAM deben lograr grandes avances cualitativos para incidir en el espacio principal de la toma de decisiones, que es el Gabinete, y en sus comisiones de trabajo sectorial, de modo de seguir forzando la marcha para instalarse en la corriente principal y ser un elemento central de las estrategias nacionales de desarrollo. Es imperativo que la igualdad de género sea parte constitutiva de la agenda de gobierno para que así la voluntad política estatal se exprese efectivamente en lineamientos de futuras políticas y sea visible en las rendiciones de cuentas. La tarea es torcer el destino que pareciera mantener las políticas de igualdad de género como algo colateral para que estas den un salto definitivo y sean incorporadas como un eje del desarrollo.

Bibliografía

- Ballara, Marcela, Ninoska Damianovic y Soledad Parada (2010), *Aporte de ingreso económico de las mujeres rurales a sus hogares*, México, D.F., Fundación Latinoamericana de Innovación Social/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- Bongaarts, John (1978), “A framework for the analysis of the proximate determinants of fertility”, *Population and Development Review*, vol. 4, N° 1.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (s/f), “Base de datos de programas de protección social no contributiva América Latina y el Caribe” [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.
- _____ (2011), Consultas a líderes de opinión de América Latina sobre la participación política de las mujeres y la paridad, mayo, 2009 y mayo, 2010 [en línea] http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/oig/agrupadores_xml/aes687.xml&xsl=/oig/agrupadores_xml/agrupa_1istado_adecisiones.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-decisiones.xsl.
- _____ (2010a), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450(CRM.11/3)), Santiago de Chile, junio.
- _____ (2010b), “Consenso de Brasilia”, aprobado en la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, 13 al 16 de julio [en línea] http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf.
- _____ (2010c), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2010d), “Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.34.
- _____ (2010e), “Manual de uso del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe” (LC/L.3223) Santiago de Chile, mayo [en línea] <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/40111/ManualObservatorioWebEspanol.pdf>>.
- _____ (2009), *¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?*, Campaña del Secretario General “Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres”, Santiago de Chile, octubre.
- _____ (2007), “Consenso de Quito” (DSC/1), décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 al 9 de agosto [en línea] <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>>.

- _____ (2006), *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género* (LC/R.2136), Santiago de Chile, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), agosto.
- _____ (2004a), *Informe de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2256(CRM.9/6)), Santiago de Chile, junio.
- _____ (2004b), Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (LC/G.1855/E), mayo.
- CEPE (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa) (2011), “Survey module on violence against women developed for UNECE by Henrica A.F.M. Jansen” [en línea]
_____ <http://www1.unece.org/stat/platform/display/VAW/measuring+violence+against+women>.
- _____ (2010), “Second Expert Group Meeting on Measuring Violence against Women” [en línea]
_____ <http://www.unece.org/stats/documents/2010.11.vaw.htm>.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos) (2007), “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas” (OEA/Ser. L/V/II.), Doc. 68, Washington, D.C., 20 de enero [en línea]
_____ <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espa%20nol%2020020507.pdf>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2010), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Roma, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA).
- Fernós, María Dolores (2010), “National mechanism for gender equality and the empowerment of women in Latin America and the Caribbean region”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 102 (LC/L.3203-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.10.II.G.18.
- Fraser, Nancy (2000), “Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento”, *New Left Review*, N° 3, Madrid, Akal, mayo-junio.
- _____ (1997), *Justice Interruptus: From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age*, Routledge.
- García de León, María Antonia (1994), *Élites discriminadas*, Bogotá, Anthropos.
- Gómez Luna, María Eugenia y Viridiana Sosa Márquez (2010), “Clasificación de actividades de uso del tiempo para América Latina y el Caribe, CAUTAL: propuesta para discusión” [en línea]
_____ <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/3/40283/CAUTAL.pdf>.
- INSTRAW/UNIFEM (Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer /Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) (2010), *El sistema electoral de Costa Rica en la participación y representación política de las mujeres*, San José, agosto.
- Langer, Ana y Gustavo Nigenda (2000), *Salud sexual y reproductiva y reforma del sector salud en América Latina y el Caribe. Desafíos y oportunidades*, México, D.F., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto Nacional de Salud Pública.
- Milosavljevic, Vivian (2007), “Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2321-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.132.
- Montaño, Sonia (2010), “El cuidado en acción”, *El cuidado en acción entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Sonia Montaño y Coral Calderón (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.35.
- _____ (2009), “Mainstreaming gender in trade policy, the Latin American perspective. From theory to practice”, documento presentado en la reunión de expertos “Mainstreaming gender in trade policy”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra, 10 y 11 de marzo.

- _____ (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).
- Montaño, Sonia y Mariana Sanz (2009), “Movimientos sociales de mujeres. El feminismo”, *Movimientos socioculturales en América Latina. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial*, Fernando Calderón (coord.), Cuadernos de gobernabilidad democrática, N° 4, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Siglo XXI editores.
- Montaño, Sonia, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo (2003), “Las políticas públicas de género: Un modelo para armar. El caso de Brasil”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 45 (LC/L.1920-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.75.
- Naciones Unidas (2010), *Informe de los Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre los indicadores de la violencia contra la mujer. Nota del Secretario General* (E/CN.3/2011/5), Nueva York, 8 de diciembre.
- _____ (2008), *Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre el examen de los indicadores de la violencia contra la mujer. Nota del Secretario General* (E/CN.3/2009/13), Nueva York, diciembre.
- _____ (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. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.96.IV.13.
- Olavarría, José y Sebastián Madrid (2005), *Sexualidad, fecundidad y paternidad en varones adolescentes en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Rico, María Nieves (2008), “Capacidades institucionales y liderazgo para políticas de equidad de género en América Latina”, documento presentado en el decimotercer Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Schneider Cecilia, Yanina Welp y Laura Calvelo (2010), “Estado de los sistemas de información estadística de los organismos electorales latinoamericanos desde una mirada de género”, ONU-Mujeres, inédito.
- Sénac-Slawinski Réjane, Pierre Muller (2009), *Genre et action publique: la frontière public-privé en questions*, París, L’Harmattan.
- Veras Soares, F. y E. Silva (2010a), “Empowering or reinforcing traditional roles: can CCTs address gender vulnerabilities?”, *One Pager*, vol. 115, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).
- _____ (2010b), “Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities: case studies of Brazil, Chile and Colombia”, *Working Paper*, N° 69, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).
- Villanueva, Rocío (2010), “El registro de femicidio en el Ministerio Público del Perú”, *Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*, serie Mujer y desarrollo, N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.34.

Anexos

Anexo 1

CUADRO A.1
AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y PENÍNSULA IBÉRICA: MECANISMOS PARA EL
ADELANTO DE LA MUJER, AÑO DE CREACIÓN, DE MODIFICACIÓN
Y DEPENDENCIA JERÁRQUICA

País	Año de creación	Nombre	Dependencia
Argentina	1985	Programa Nacional de Promoción de la Mujer y la Familia	Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación
	1987	Subsecretaría de la Mujer	
	1992 (1)	Consejo Nacional de la Mujer	Presidencia de la Nación (1)
	Rango constitucional desde 1994		
	2010 (1)	Consejo Nacional de las Mujeres	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación (1)
	Decreto 326/2010		
	1984 (2)	Dirección General de Derechos Humanos y de la Mujer	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2)
	1995 (2)	Comisión Ad Hoc para el seguimiento de la Plataforma de Acción emanada de la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1972	Junta Nacional de Acción Social	Presidencia de la República
	1993 - 1997	Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, Género y Generacionales, que comprende la Subsecretaría de Asuntos de Género	Ministerio de Desarrollo Humano
	1997 - 2002	Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
	2003	Viceministerio de la Mujer	Ministerio de Desarrollo Sostenible
	2009	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	Ministerio de Justicia

(continúa)

(continuación)

Brasil	1985 (29 agosto)	Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer	Ubicado en el Ministerio de Justicia, responsable ante el Presidente de la República
	2002	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres	Presidencia de la República
	2010	Secretaría de Políticas para las Mujeres	Presidencia de la República
Chile	1972	Secretaría Nacional de la Mujer Servicio Nacional de la Mujer	Presidencia de la República Responsable ante la Presidencia de la República, de la que depende por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)
	1991		
Colombia	1980	Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer	Unidad Administrativa Especial adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	1994	Comisión Nacional Asesora para la Equidad y la Participación de la Mujer	Presidencia de la República
	1999	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Presidencia de la República
Costa Rica	1974	Oficina de Programas para la Mujer y la Familia del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
	1986	Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia	Ministerio de Cultura
	1998	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	Entidad autónoma y descentralizada Consejo de Ministros
Cuba	1960	Federación de Mujeres Cubanas	No gubernamental
	1976	Comisión de Atención a la Juventud, la Niñez y la Igualdad de Derechos de la Mujer (Comisión permanente del Parlamento)	Asamblea Nacional
Ecuador	1980	Oficina Nacional de la Mujer	Ministerio de Bienestar Social
	1986	Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU)	Ministerio de Bienestar Social
	1997	Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)	Ministerio de Bienestar Social
	2009	Comisión de Transición hacia el Consejo Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género	Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana
El Salvador	1989	Secretaría Nacional de la Familia	Presidencia de la República
	1996	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)	Presidencia de la República
Guatemala	1981	Oficina Nacional de la Mujer (ONAM)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
	2000	Secretaría Presidencial de la Mujer	Presidencia de la República
Honduras	1994	Oficina Gubernamental de la Mujer	Presidencia de la República
	1998	Instituto Nacional de la Mujer (INAM)	Consejo Directivo integrado por representantes de Secretarías de Estado y de la sociedad civil
México	1994 (1)	Coordinación General del Programa Nacional de la Mujer (CONAM)	Secretaría de Relaciones Exteriores (1)
	1995 (2)	Programa Nacional de la Mujer (PRONAM)	Secretaría de Gobernación (2)
	2001 (2)	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)	Presidencia de la República (2)

(continúa)

(continuación)

Nicaragua	1987	Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM)	Ente autónomo que desde junio de 1998 depende del Ministerio de Familia
Panamá	1995	Dirección Nacional de la Mujer	Ministerio de Trabajo y Bienestar Social
	2008	Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)	Ministerio de Desarrollo Social
Paraguay	1992	Secretaría de la Mujer	Presidencia de la República
Perú	1996 (29 octubre)	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano	Presidencia de la República
	2002 (11 de julio) Ley Orgánica 27779	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MINDES)	Presidencia del Consejo de Ministros
Puerto Rico	1973	Comisión para los Asuntos de la Mujer	
	1994	Comisión para los Asuntos de la Mujer	Comisión de Derechos Civiles
	2001	Oficina de la Procuradora de las Mujeres	Procurador General
República Dominicana	1982	Dirección General de Promoción de la Mujer (DGPM)	Presidencia de la República
	1999	Secretaría de Estado de la Mujer	Presidencia de la República
	2010	Ministerio de la Mujer (Todas las Secretarías pasan a llamarse Ministerios)	Presidencia de la República
Uruguay	1987	Instituto Nacional de la Mujer	Ministerio de Educación y Cultura
	1992-2005 Ley No. 16.320 (Artículo 253)	Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (INFM)	Ministerio de Educación y Cultura
	2005 Ley N° 17866 (2005)	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	Ministerio de Desarrollo Social
Venezuela (República Bolivariana de)	1974	Comisión Femenina Asesora de la Presidencia de la República (COFEAPRE)	Presidencia de la República
	1979	Ministerio de Estado para la Incorporación de la Mujer al Desarrollo	Presidencia de la República
	1984	Oficina Nacional de la Mujer y la Familia	Ministerio de la Juventud
	1989	Ministerio de Estado para la Promoción de la Mujer	Presidencia de la República
	1992	Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU).	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
	1999	Instituto de la Mujer	Social
2009	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	Presidencia de la República	
CARIBE			
País	Año de creación	Nombre del primer organismo	Dependencia inicial
Anguila	1982	National Women's Council	Office of the Chief Minister and Minister of Home Affairs
		Bureau of Gender Affairs	Ministry of Home Affairs, Natural Resources, Lands and Physical Planning
Antigua y Barbuda	1994	Directorate of Women's Affairs	Ministry of Education, Culture, Youth, Women's Affairs and Sports
Antillas Neerlandesas	1995	Department of Welfare, Family and Humanitarian Affairs	Ministry of Welfare, Family and Humanitarian Affairs

(continúa)

(continuación)

Aruba	1986	Focal Point for Women's Affairs	Directorate of Social Affairs
Bahamas	1981	Bureau of Women's Affairs	Ministry of Foreign Affairs
Barbados	1976	Bureau of Women's Affairs	Ministry of Labour, Public Works, Community Development and Sports
	2000-2008		Ministry of Social Transformation
	2008- 2010	Bureau of Gender Affairs	Ministry of Family, Culture, Sports and Youth
Belize	1993	Department of Women's Affairs	Ministry of Human Resources, Women's Affairs and Youth Development
Dominica	1980	Women's Bureau	Ministry of Community Development and Women's Affairs
	1979	Women's Desk	Ministry of Education and Social Affairs
	1982 1983	Ministry of Women's Affairs Division of Women's Affairs	Dependiente de distintos ministerios, incluido Ministry of Tourism, Civil Aviation and Culture
Granada	1996	Department of Women's Affairs	Ministry of Communications, Public Utilities and Women's Affairs
	1999	Division of Gender and Family Affairs	Ministry of Social Services, now Ministry of Social Development
	1991	Women's Affairs Bureau	Ministry of Labour, Human Services and Social Security
Guyana	1991	Women's Affairs Bureau	Ministry of Labour, Human Services and Social Security
Haití	1994 y modificaciones 2005	Ministerio de la Condición Femenina y de los Derechos de la Mujer	Primer Ministro
Islas Caimán	1995/	Gender Affairs Division	Ministry of District Administration, Works and Gender Affairs
Islas Vírgenes Británicas	1992	Women's Desk	Office of the Chief Minister
Jamaica	1976	Bureau of Women's Affairs	Ministry of Labour, Social Security and Sport
Montserrat	1993	Focal Point for Women's Affairs/ Punto Focal para Asuntos de la Mujer	Ministerio de Educación, Salud y Servicios Comunitarios
Saint Kitts y Nevis	1995	Directorate of Women's Affairs	Ministry of Health and Women's Affairs
		Directorate of Gender Affairs	Ministry of Social Development, Community and Gender Affairs
San Vicente y las Granadinas	1985	Women's Affairs	Ministry of Education, Women's Affairs and Culture
		Gender Affairs Division	Ministry of National Mobilization, Social Development, Local Government, Gender Affairs, Family Affairs, Persons with Disabilities and Non-Governmental Organizations

(continúa)

(conclusión)

Santa Lucía	1994	Women's Affairs Bureau	Ministry of Legal Affairs and Women's Affairs
	s/i	Division of Gender Relations	Ministry of Home Affairs and Gender Relations
Suriname	1998	National Bureau for Gender Policy	Ministry of Home Affairs
Trinidad y Tabago	1971	Women's Bureau	Ministry of Labour, Social, Security and Cooperatives
	1987		Ministry of Health, Welfare and the Status of women
	1991	Women's Affairs Division	Ministry of Community Development, Culture and Women's Affairs
	1998	Gender Affairs Division	Minister of Community Development and Gender Affairs

PENÍNSULA IBÉRICA

País	Año de creación	Nombre inicial	Dependencia
Andorra	2001	Secretaría de Estado de Asuntos de la Familia	Ministerio de Salud y Bienestar
España	1983 - 1988	Instituto de la Mujer ^a	Ministerio de Cultura
	1988 - 2004		Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en el período se funden asuntos sociales y trabajo)
			Secretaría General de Políticas de Igualdad (suprimida en 2010)
	2008	Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad	Presidencia
	2010 a la fecha	Secretaría de Estado de Igualdad	Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad
Portugal	1973	Comissão para a Política Social relativa à Mulher. Tras la revolución de 1973 pasó a llamarse Comissão da Condição Feminina	Presidência do Conselho de Ministros
	1977 (Decreto-Ley 485/77, de 17 de Noviembre).	Comissão da Condição Feminina	
	1991 Decreto-Ley 166/91, de 9 de Mayo	Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres (CIDM).	Presidencia do Conselho de Ministros
	2007 (Decreto-Ley 164/2007)	Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género	Presidencia do Conselho de Ministros
	2009	Secretária de Estado da Igualdade	Ministro da Presidencia

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de autoridades nacionales, sitios web gubernamentales e informes nacionales de seguimiento de la Plataforma de Acción de Beijing, 2011.

^a El Instituto de la Mujer pasa a ser parte de la estructura del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y luego de su Secretaría de Estado de Igualdad.

Anexo 2

1. Estado de la información estadística

Mediante los consensos acordados en las últimas conferencias regionales sobre la mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010b, 2007 y 2004a), los gobiernos de la región han asumido compromisos para avanzar hacia el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género, sustentándose en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Naciones Unidas, 1995) y otros acuerdos regionales e internacionales y reafirmando los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el Consenso de Quito, aprobado en la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de 2007, los países solicitaron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la creación de un Observatorio de igualdad de género para América Latina y el Caribe, a fin de entregar una herramienta útil a los Estados miembros para el seguimiento del cumplimiento de la agenda regional, sobre la base de un conjunto acotado, pero significativo, de indicadores estratégicos. En este sentido, con el Observatorio se pretende medir la autonomía de las mujeres a partir de información procedente de las fuentes oficiales de estadística de los países.

En el Consenso de Brasilia, surgido de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizada en 2010, se renueva el compromiso de los países de fortalecer el Observatorio y, en particular, de impulsar el uso de su información para la incidencia política, de manera de afectar las prácticas de los países y avanzar en la formulación de políticas públicas para la igualdad. En este Consenso se recalca la necesidad de medir los indicadores de género debido a la urgencia de las políticas de igualdad, en coincidencia con la agenda regional aprobada en el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, realizado del 30 de mayo al 1 de junio de 2010, también en Brasilia (CEPAL, 2010c).

La sistematización de la información y la construcción de indicadores de género son tareas que la CEPAL viene realizando desde hace algún tiempo junto a otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), que actualmente forma parte de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). Los contenidos incorporados al Observatorio son una continuación de estos trabajos, pero, esta vez, se hacen en el marco de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEA-CEPAL) que, por medio de los institutos de estadística de la región, contribuye en forma directa al desarrollo metodológico y al mejoramiento de las fuentes disponibles⁴³.

Uno de los rasgos más notables del Observatorio es que logra articular las demandas de los usuarios con los productores de información y, por primera vez, alcanza la corriente principal de los organismos regionales que contribuyen al fortalecimiento de las estadísticas oficiales como la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEA-CEPAL) y la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CRM).

Los indicadores del Observatorio se organizan en función de tres autonomías pensadas con fines analíticos, en tres esferas interconectadas e interdependientes: física, económica y en la toma de decisiones (CEPAL, 2010e). La primera se refiere a la capacidad de tener control sobre el propio cuerpo (decidir sobre la salud reproductiva, ejercer libremente la sexualidad y gozar de la integridad física en una vida libre de violencia). La segunda autonomía se vincula a la capacidad para adquirir y

⁴³ Véase una sistematización de estos trabajos y de su producción en CEPAL (2006) y Milosavljevic (2007).

controlar recursos económicos (la posibilidad de generar ingresos propios, controlar los bienes materiales y los recursos intelectuales, y decidir sobre los ingresos y los activos familiares). La tercera se refiere a la posibilidad de participar plenamente en las decisiones que afectan la vida colectiva e individual (implica la representación paritaria en los espacios de toma de decisiones).

RECUADRO A.1 ALTIBAJOS EN LA PRODUCCIÓN ESTADÍSTICA

La firma y ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo son una muestra de la voluntad política de los gobiernos de la región para avanzar hacia una mayor igualdad de género y sirven para facilitar el cumplimiento de las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y de los sucesivos compromisos adoptados en las conferencias regionales sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Andorra, España y Portugal cuentan, además, con el marco jurídico de la Unión Europea alineado con las recomendaciones internacionales.

La información estadística es imprescindible para la rendición de cuentas, la formulación y el monitoreo de las políticas públicas, así como para el cumplimiento de los compromisos internacionales. En la actualidad, ningún país de la región cuenta con toda la información necesaria para calcular los 11 indicadores del Observatorio y apenas 6 presentan información para 10 indicadores. El Caribe es la subregión que menos información genera. México, los países de Centroamérica y los del Cono Sur son los que cuentan con más indicadores estimados. Cabe suponer que el monitoreo de una mayor cantidad de indicadores se corresponde con la disponibilidad de voluntad política y capacidad institucional.

Los indicadores sobre participación política reflejan la salud democrática de la región, gracias a la institucionalidad electoral construida y al interés mostrado por distintos grupos sociales, como las mujeres políticas y los medios de comunicación. La importancia que ha ido adquiriendo la participación política de las mujeres ha incentivado el desarrollo de la información desagregada por sexo y puede entenderse como una señal de la creciente aceptación de los liderazgos políticos de las mujeres en varios países de la región. Estos indicadores se calculan sobre la base de información disponible.

Si bien el número ha ido aumentando, aún son pocos los países que se encuentran en condiciones de proveer información para los indicadores de autonomía económica. Este es el caso del indicador acerca del uso del tiempo de las personas, que requiere realizar encuestas especiales. Por lo tanto, es importante destacar que ya son 9 los países que cuentan con encuestas o módulos de encuestas recientes sobre el uso del tiempo (Brasil, 2008; Colombia, 2007; Costa Rica, 2004; Ecuador, 2008; Guatemala, 2006; Honduras, 2009; México, 2009; Perú, 2008, y Uruguay, 2007) y varios los que prosiguen con la medición del valor monetario del trabajo no remunerado (Colombia, el Ecuador y México, entre otros).

Por distintos motivos, resulta difícil acceder a la información sobre la autonomía física de las personas, sobre todo la vinculada a la mortalidad materna y a la violencia. En el caso de la violencia, bajo el liderazgo de México en los dos últimos años, se ha logrado acordar un número de indicadores críticos en la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas y un cuestionario internacional para la medición de la violencia contra las mujeres.

Fuente: Naciones Unidas, Informe de los Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre los indicadores de la violencia contra la mujer. Nota del Secretario General (E/CN.3/2011/5), Nueva York, 8 de diciembre de 2010; Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre el examen de los indicadores de la violencia contra la mujer. Nota del Secretario General (E/CN.3/2009/13), Nueva York, 11 de diciembre de 2008; Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) “Second Expert Group Meeting on Measuring Violence against Women” [en línea] <http://www.unece.org/stats/documents/2010.11.vaw.htm>, 2010; “Survey module on violence against women developed for UNECE by Henrica A.F.M. Jansen” [en línea] <http://www1.unece.org/stat/platform/display/VAW/measuring+violence+against+women>, 2011.

Cabe señalar que, como toda construcción, los indicadores de igualdad de género deben resolver tensiones. Por una parte, se trata de que expresen de la mejor manera la complejidad y diversidad de los fenómenos que se están observando; por la otra, la representación debe ser lo suficientemente sencilla como para facilitar su comprensión, difusión y uso.

A esto se suma el tema de la comparabilidad, tanto entre los países como en el tiempo, en un contexto en que la mayoría de las fuentes disponibles carecen de una perspectiva de género y contienen sesgos metodológicos que aún deben cambiarse en censos, encuestas y registros administrativos. Al desplegar una mirada regional y tratar de medir los avances o retrocesos, deben considerarse las limitaciones propias de todo intento conciliador. En otras palabras, se debe tener presente la heterogeneidad histórica, política y territorial de las poblaciones de las subregiones y de los distintos países.

La región de América Latina y el Caribe presenta distintos tipos de sistemas políticos y niveles de desarrollo de políticas de protección social. Por su parte, los países del Caribe se destacan por ser pequeños territorios que tienen menos población que los otros países de la región y están expuestos a diversos desastres con mayor intensidad y frecuencia.

Asimismo, la heterogeneidad que existe dentro de los propios países de la región se refleja también en las mujeres, lo que plantea desafíos para que la realidad y las necesidades de grupos como las mujeres rurales —cuya situación de la mano de la crisis alimentaria ha llegado a niveles críticos—, indígenas y afrodescendientes estén adecuadamente recogidos en la información existente.

El Observatorio de igualdad de género (OIG) también incluye a Andorra, España y Portugal. Si bien en los análisis comparativos entre los países de la región y los de la península ibérica, estos últimos suelen aparecer como más desarrollados, lo cierto es que comparten con América Latina una historia que los acerca, un pasado común marcado por la colonización y la transmisión de valores culturales. El papel clave de las instituciones religiosas y la persistencia de dinámicas machistas y patriarcales son algunos de los rasgos comunes. Otra característica compartida es el flujo de personas, con migraciones en un sentido y en otro, según la corriente histórica y los ciclos económicos. En algunos casos, se hará referencia a los indicadores disponibles para la península ibérica a fin de señalar convergencias o distancias entre dichos indicadores y los de la región.

CUADRO A.2
AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y LA PENÍNSULA IBÉRICA: PAÍSES QUE DISPONEN DE
INFORMACIÓN PARA EL CÁLCULO DE LOS INDICADORES DEL OBSERVATORIO
DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Esfera de autonomía	Indicador	El Caribe		América Latina		Península Ibérica	
		Número	Porcentajes	Número	Porcentajes	Número	Porcentajes
Autonomía física	Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima	2	10	7	35	1	33
	Mortalidad materna	8	40	20	100	2	67
	Maternidad adolescente	2	10	18	90	2	67
	Demanda insatisfecha de planificación familiar	2	10	12	60	...	...
Autonomía económica	Población sin ingresos propios	...	...	18	90	...	...
	Tiempo de trabajo total (remunerado y no remunerado)	...	...	12	60	...	...
Autonomía en la toma de decisiones	Poder ejecutivo: mujeres en gabinetes ministeriales	13	65	20	100	3	100
	Poder legislativo: mujeres parlamentarias	14	70	18	90	3	100
	Poder judicial: mujeres en la Corte Suprema	14	70	20	100	3	100
	Alcaldesas electas	3	15	20	100	3	100
	Concejales electas	5	25	17	85	2	67
	Número de países en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe	20	100	20	100	3	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

2. Consideraciones metodológicas para los indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe

a) Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima

Los procedimientos para recoger información sobre este tema aún están en construcción. El Observatorio recibe información que no es comparable, ya que, por tratarse de un fenómeno solo reconocido en los últimos tiempos, se considera prioritario darle visibilidad a nivel nacional, como forma de proteger a las víctimas y como un paso preliminar hacia la sistematización y recolección periódica. Tomando en cuenta estas precauciones, el incremento de los casos puede interpretarse como un aumento real, un mejor registro, o ambas cosas a la vez. No obstante, aun cuando exista un probable subregistro, estamos ante un hecho de enorme gravedad.

Al igual que en la mayoría de los países del mundo, en la región no existen registros oficiales sobre la cantidad de mujeres asesinadas por razones de género. Tampoco se dispone de registros administrativos adecuados sobre otras formas de violencia ejercida contra las mujeres, ni hay una integración de los distintos sistemas de información en las áreas de salud, policial y legal. La poca información se basa en lo publicado en los medios de comunicación.

En algunos países de América Latina y el Caribe, el Estado está iniciando una recolección sistemática de datos. Hasta la fecha, el mayor esfuerzo de recolección lo ha realizado el Ministerio Público del Perú, pero otros seis países están avanzando en el registro de la muerte de mujeres desde distintas instancias del Estado (El Salvador, el Paraguay, la República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y el Uruguay).

Anexo 3

CUADRO A.3
AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y LA PENÍNSULA IBÉRICA: NÚMERO DE PAÍSES QUE HAN LEGISLADO EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO SEGÚN HITOS DE LA AGENDA DE DERECHOS DE LAS MUJERES

	Leyes de protección contra la violencia intrafamiliar o doméstica	Leyes que tipifican el femicidio	Leyes contra delitos a la libertad sexual	Leyes contra el acoso sexual	Firma Protocolo Facultativo Convención*	Ratifica Protocolo Facultativo Convención*	
América Latina	Argentina	1994/ 2009		1999/2009	2000	2007	
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	1995		1997/1999	1999	2000	
	Brasil	1998/2006			2001	2002	
	Chile	1994/2005	2010		2005	1999	
	Colombia	1996/2008		1997	2006/2008	1999	2007
	Costa Rica	1996	2007		1995	1999	2001
	Cuba			1987		2000	
	Ecuador	1995/2004			1998	1999	2002
	El Salvador	1996	2010		1998	2001	
	Guatemala	1996	2008	2009		2000	2002
	Honduras	1998/2005		2005	1999		
	México	1997	2007	1989		1999	2002

(continúa)

Cuadro A.3 (conclusión)

		Leyes de protección contra la violencia intrafamiliar o doméstica	Leyes que tipifican el femicidio	Leyes contra delitos a la libertad sexual	Leyes contra el acoso sexual	Firma Protocolo Facultativo Convención*	Ratifica Protocolo Facultativo Convención*
América Latina	Nicaragua	1996		1993/2007			
	Panamá	1995/2001			1994/2001	2000	2001
	Paraguay	2000			1997	1999	2001
	Perú	1993/2000/2007		1991	2003	2000	2001
	Puerto Rico	1989		2004	1988/1998		
	República Dominicana	1997/2010					
	Uruguay	1995/2002				2000	2001
	Venezuela (República Bolivariana de)	1998/2006				2000	2002
Caribe	Anguila						
	Antigua y Barbuda	1999		1995			2006
	Aruba			1991			
	Bahamas	2008					
	Barbados	1993		1992			
	Belize	1992/2007/2000			2000		2002
	Islas Caimán	1992					
	Islas Vírgenes Británicas	1995					
	Dominica	2002		1991/1999			
	Granada	2001					
	Guyana	1996					
	Haití	2005					
	Jamaica	1995/2004					
	Saint Kitts y Nevis	2000/2005					2006
	San Vicente y las Granadinas	1984/1995					
	Santa Lucía	1995					
Surinam	2009						
Trinidad y Tabago	1999						
Península Ibérica	Andorra					2001	2002
	España	2003		2004	2007	2000	2001
	Portugal	1991/2003/2009				2000	2002

Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

* Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.