

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas

# SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

## Estudio sobre la autonomía económica de las mujeres en Costa Rica, el Salvador y Panamá

Magdalena García



NACIONES UNIDAS

CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

---

# ESTUDIO SOBRE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES EN COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ

Magdalena García

Este documento fue preparado por Magdalena García Hernández, consultora de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la CEPAL en México, con la colaboración de Magdalena Guadalupe Huerta García, bajo la coordinación de Elsa Gutiérrez, funcionaria de la unidad. Se agradece a Humberto Soto, Oficial de Asuntos Sociales de la misma Unidad, la revisión y los comentarios realizados en el capítulo estadístico.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad de la autora, y pueden no coincidir con las de la Organización.

## ÍNDICE

<b>Resumen</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	13
<b>I. Conceptos clave en la autonomía económica de las mujeres</b> .....	15
A. Derechos humanos.....	15
1. Principales características de los derechos humanos .....	15
2. ¿Por qué existen derechos humanos específicos para las mujeres? .....	15
3. El monitoreo del avance en el acceso a derechos .....	16
B. Perspectiva de género .....	17
C. Autonomía y empoderamiento económico de las mujeres .....	17
<b>II. La autonomía económica de las mujeres en Costa Rica, El Salvador y Panamá:</b>	
<b>Un breve diagnóstico</b> .....	19
A. Los sistemas de información .....	19
B. Indicadores de contexto .....	20
1. Población .....	20
2. Economía .....	23
3. Productividad por persona ocupada .....	25
4. Salarios .....	32
5. Acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.....	33
6. Desigualdad de ingresos .....	35
C. Indicadores sobre autonomía económica de las mujeres .....	36
1. Ocupación: tasas de participación económica según condición de pobreza .....	36
2. Ingresos.....	48
3. Seguridad social: jubilaciones y pensiones.....	51
4. Conciliación trabajo familia: tasas de matrícula del nivel preescolar. Cuidado .....	53
5. Educación .....	57
<b>III. Los mandatos y directrices internacionales para lograr la autonomía económica de las mujeres</b> .....	58
A. Convenciones, declaraciones y consensos y las políticas involucradas .....	58
1. Mecanismos de evaluación y rendición de cuentas .....	63
2. Fortalecimiento de la gobernanza .....	63
B. La visibilidad de los grupos de mujeres .....	64
<b>IV. Los acuerdos para la autonomía económica de las mujeres en Costa Rica, El Salvador y Panamá</b> .....	66
A. El liderazgo del proceso en la preparación de los Acuerdos para la autonomía económica de las mujeres .....	66
B. Presentación de los acuerdos para la autonomía económica de las mujeres.....	66
1. Contexto de la preparación de los Acuerdos.....	67

2.	Participantes.....	68
3.	Objetivos.....	70
4.	Operatividad.....	70
5.	Seguimiento.....	74
C.	Avances y retos identificados a través de entrevistas con personas involucradas en el proceso.....	75
1.	Avances.....	75
2.	Las lecciones aprendidas.....	76
3.	Desafíos en la operatividad de los Acuerdos.....	77
4.	Oportunidades señaladas por las entrevistadas.....	78
<b>V.</b>	<b>Los marcos normativos en Costa Rica, El Salvador y Panamá.....</b>	<b>80</b>
A.	Las Constituciones.....	80
B.	Las Adhesiones y Ratificaciones a Convenciones Internacionales.....	81
C.	Legislación nacional en materia de empoderamiento económico de las mujeres.....	82
1.	Otorgamiento de créditos a microempresas.....	82
2.	Desarrollo y protección social.....	83
3.	Adquisición de tierra.....	83
4.	Cuido.....	84
5.	Fomento de la creación de empresas.....	85
D.	Los planes nacionales de desarrollo.....	85
E.	Las propuestas de los Programas de Igualdad.....	91
F.	Los presupuestos.....	93
<b>VI.</b>	<b>Fortalezas, desafíos y recomendaciones.....</b>	<b>97</b>
A.	La necesidad de políticas de cuidado para impulsar la autonomía económica de las mujeres.....	97
B.	La “Escalera” como instrumento metodológico ordenador.....	99
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>105</b>
<b>Anexo I</b>	Costa Rica, El Salvador y Panamá: La agenda de la autonomía económica de las mujeres: los acuerdos, su contexto, características y alcances.....	111
<b>Anexo II</b>	Políticas de cuidado para impulsar la autonomía económica de las mujeres.....	121

**Índice de cuadros**

Cuadro 1	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Variables demográficas.....	22
Cuadro 2	Costa Rica, El Salvador y Panamá: PIB por persona ocupada en dólares corrientes e índice de concentración de la población por sexo, según nivel de productividad por actividad económica, 2012 .....	26
Cuadro 3	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Estructura porcentual de la población jubilada y pensionada de adultas y adultos mayores de 60 años y más, por sexo, 1990-2010 .....	52
Cuadro 4	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Avances en la cobertura de educación inicial y preescolar.....	54

**Índice de gráficos**

Gráfico 1	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Población.....	22
Gráfico 2	PIB total a precios constantes en dólares: Tasas de crecimiento anual, 1990-2014 .....	23
Gráfico 3	América Latina y el Caribe, Belice y Centroamérica: Producto interno bruto per cápita en dólares a precios de paridad de poder de compra, 2011 .....	24
Gráfico 4	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Estructura del Producto interno bruto por actividad económica a precios corrientes, 2012 y 2013 .....	25
Gráfico 5	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Concentración de la población por sexo, según nivel de productividad por sector de actividad económica, 2012.....	27
Gráfico 6	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Productividad promedio por persona ocupada en las actividades en que están empleados mujeres y hombres, 2012 .....	29
Gráfico 7	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Aportación porcentual de las mujeres y los hombres al producto interno bruto por actividad económica bajo el supuesto de que el producto por persona ocupada es equivalente en mujeres y hombres: Estructura porcentual, 2012 .....	30
Gráfico 8	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Aportación de las mujeres y los hombres al trabajo productivo (empleo, PIB) y al trabajo reproductivo (uso del tiempo): Estructuras porcentuales .....	31
Gráfico 9	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Salario medio real anual, 2000-2013 .....	32
Gráfico 10	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Salario mínimo mensual ajustado a paridad de poder adquisitivo, 2014.....	33
Gráfico 11	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Acceso a telefonía celular e internet por cada 100 habitantes, 2000-2011 .....	34
Gráfico 12	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Distribución porcentual de usuarias y usuarios de redes sociales.....	34
Gráfico 13	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Indicador proxi de la concentración del ingreso entre 2000 a 2013.....	36
Gráfico 14	Costa Rica: Tasa de participación económica de la población de 15 y más años de edad, según sexo y condición de pobreza, por área geográfica, 1990-2013 .....	37
Gráfico 15	El Salvador: Tasa de participación económica de la población de 15 y más años de edad, según sexo y condición de pobreza por área geográfica, 1995-2013 .....	38

Gráfico 16	Panamá: Tasa de participación económica de la población de 15 y más años de edad, según sexo y condición de pobreza por área geográfica, 1991-2013.....	39
Gráfico 17	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Tasa de desempleo urbano según sexo, 1990-2013 .....	40
Gráfico 18	Costa Rica: Tasa de desempleo abierto urbano según sexo y grupos de edad, 1990-2013 .....	41
Gráfico 19	El Salvador: Tasa de desempleo abierto urbano según sexo y grupos de edad, 1995-2013 .....	42
Gráfico 20	Panamá: Tasa de desempleo abierto urbano según sexo y grupos de edad, 1991-2013 .....	43
Gráfico 21	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Estructura de la población ocupada en zonas urbanas por categoría ocupacional y por sexo, 2012 .....	44
Gráfico 22	Costa Rica, El Salvador, Panamá y América Latina: Estructura de la población ocupada en zonas urbanas por categoría ocupacional, por sexo y país, 2012.....	45
Gráfico 23	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Estructura de la población ocupada por sector de actividad económica rural y por sexo, 2012 .....	46
Gráfico 24	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Estructura de la población ocupada por sector de actividad económica urbana, 2012 .....	47
Gráfico 25	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Índice de feminidad del ingreso medio entre los sexos en zona urbana ¿cuánto ganan las mujeres por cada 100 unidades monetarias que ganan los hombres?, 2000-2012 .....	48
Gráfico 26	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Índice de feminidad del ingreso medio entre los sexos: zona rural, 2000-2012 .....	49
Gráfico 27	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Hogares donde una mujer es la principal aportadora de ingresos, urbano, 1994-2012 .....	50
Gráfico 28	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Hogares donde una mujer es la principal aportadora de ingresos, rural, 1994-2012 .....	50
Gráfico 29	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Diferencial del porcentaje de hogares donde una mujer es la principal aportadora de ingresos, urbano-rural, 1994-2012.....	51
Gráfico 30	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Perceptores de jubilaciones y pensiones en adultos mayores de 65 años y más, varios años entre 1990 y 2010.....	52
Gráfico 31	Costa Rica: Tasa bruta de escolaridad en educación preescolar, 2000-2013.....	53
Gráfico 32	Costa Rica: Jornada laboral de las mujeres ocupadas de 15 años y más, según el número de menores de 0 a 5 años presentes en el hogar, 1990-2013 .....	56
Gráfico 33	El Salvador: Jornada laboral de las mujeres ocupadas de 15 años y más, según el número de menores de 0 a 5 años presentes en el hogar, 1995-2013 .....	56
Gráfico 34	Panamá: Jornada laboral de las mujeres ocupadas de 15 años y más, según el número de menores de 0 a 5 años presentes en el hogar, 2001-2013 .....	57
Gráfico 35	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Población económicamente activa de 15 años y más, según años de instrucción y sexo, 2013.....	57

## Índice de figuras

Figura 1	Categorías de los indicadores de progreso.....	16
Figura 2	Lo que requieren las mujeres para acceder a su autonomía económica.....	65
Figura 3	Acciones del acuerdo de El Salvador.....	71
Figura 4	Sectores productivos prioritarios en panamá.....	91

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Ambitos que se incluyen en los mandatos y directrices para el empoderamiento económico de las mujeres.....	60
Recuadro 2	Los grupos de mujeres.....	64
Recuadro 3	Costa Rica, El Salvador y Panamá: El contexto de los acuerdos.....	67
Recuadro 4	Alcances de los acuerdos.....	68
Recuadro 5	Instituciones que participaron en el diálogo o/y firmaron el acuerdo en el caso de Costa Rica y Panamá.....	69
Recuadro 6	Costa Rica: Objetivos del Acuerdo.....	70
Recuadro 7	Acciones propuestas en el Acuerdo en Panamá.....	72
Recuadro 8	Costa Rica y Panamá: Mecanismos de seguimiento de los acuerdos.....	74
Recuadro 9	Constituciones de Costa Rica, El Salvador y Panamá: Contenidos en materia de derechos humanos.....	80
Recuadro 10	Objetivos de la red nacional de cuidado y desarrollo infantil.....	84
Recuadro 11	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Los diagnósticos contenidos en los planes relacionados con la pobreza y la desigualdad.....	86
Recuadro 12	Costa Rica: Estrategia nacional de empleo.....	87
Recuadro 13	El Salvador: Lineamientos generales para incorporar los enfoques transversales en las políticas de la administración pública en el plan quinquenal de desarrollo, 2014-2019.....	89
Recuadro 14	Contenidos de la estrategia económica y social 2015-2019, en el Plan Estratégico de Gobierno de Panamá.....	90
Recuadro 15	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres. Extractos del tema de autonomía económica de las mujeres.....	92
Recuadro 16	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Técnica presupuestal y perspectivas al respecto.....	94
Recuadro 17	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Las fortalezas detectadas. marcos jurídicos, programáticos y acciones en favor de la autonomía económica de las mujeres.....	100
Recuadro 18	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Las debilidades detectadas.....	101
Recuadro 19	Costa Rica, El Salvador y Panamá: Las amenazas detectadas.....	102
Recuadro 20	Las propuestas.....	103





## RESUMEN

El estudio que se presenta en estas páginas tiene como fin conocer los avances en materia de leyes y de política pública a partir de la firma de los Acuerdos de compromiso elaborados por los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Panamá en el tema de la autonomía económica de las mujeres en los primeros meses de 2014.

Se busca analizar el resultado de las experiencias en estos países, detectar los avances y los desafíos, y a partir de este diagnóstico brindar propuestas de política pública que coadyuven a fortalecer el avance en la autonomía económica de las mujeres.

En las últimas décadas se ha ido construyendo un consenso en la comunidad internacional en torno a la importancia de la igualdad de género y de la autonomía de las mujeres como fin y como medio para alcanzar el desarrollo sostenible. El contexto prevaleciente, tanto a nivel mundial como en la región, de desigualdad de género en el ámbito laboral, y las limitaciones de las mujeres para poder lograr su autonomía económica, han hecho que los gobiernos de los países reflexionen en el marco de la búsqueda de nuevas formas y políticas para el logro de la igualdad, de la autonomía económica y del desarrollo, y que acuerden redoblar los esfuerzos que encaminen a dichos objetivos.

El tema de la autonomía económica de las mujeres se encuentra presente a lo largo de los últimos Consensos regionales sobre la mujer en América Latina y el Caribe, como una preocupación central de los países.

Es así que durante el Consenso de Quito (2007) los Estados miembros acordaron, entre otros puntos, formular políticas y programas de empleo de calidad e incentivos económicos dirigidos a garantizar el trabajo decente remunerado a mujeres sin ingresos propios.

De igual manera, durante la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los países acordaron (Consenso de Brasilia, 2010):

*Desarrollar políticas activas referidas al mercado laboral y el empleo productivo a fin de estimular la tasa de participación laboral de las mujeres, de la formalización del empleo y de la ocupación de puestos de poder y decisión por parte de las mujeres, así como la reducción de las tasas de desempleo, con particular atención para las mujeres afrodescendientes, indígenas, jóvenes afectadas por la discriminación racial, de sexo y orientación sexual, a fin de asegurar el trabajo digno para todas y garantizar igual salario por trabajo de igual valor.*

En el Consenso de Santo Domingo (2013) los gobiernos de los Estados miembros de la CEPAL acordaron impulsar acciones para la promoción del desarrollo productivo y la autonomía económica de las mujeres mediante la visibilidad de las mujeres que participan en actividades productivas, y del diseño y la implementación de un enfoque integral, interinstitucional e intersectorial de apoyo a las mujeres emprendedoras, productoras y empresarias.

Es en este contexto de acuerdos regionales que se inscriben los procesos desarrollados hacia la incorporación de la autonomía económica de las mujeres en la agenda pública y la formulación de políticas. Con respecto a este documento, se busca conocer particularmente cuál ha sido el avance en la

conformación de políticas públicas relacionadas con el tema a partir de 2014, que fue cuando se elaboraron los Acuerdos de compromiso por los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Panamá en el tema de la autonomía económica de las mujeres.

La iniciativa de elaborar dichos Acuerdos fue resultado del proyecto "Promoción del desarrollo productivo a través de la inclusión de las mujeres en empleos de calidad en Centroamérica", que se inició en 2013 y fue ejecutado por la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. Por conducto de este proyecto, la CEPAL impulsó acciones para la promoción del desarrollo productivo y la autonomía económica de las mujeres en la región.

Cabe resaltar que la CEPAL (2014c) propuso un conjunto de iniciativas para propulsar un cambio estructural que conlleve a la transformación de la esfera productiva, haciendo uso de un enfoque sistémico que vincule políticas macroeconómicas y fiscales con políticas industriales y sociales, de forma tal de fomentar la generación de más y mejor empleo, como clave para la igualdad.

La CEPAL (2015) ha enfatizado la relevancia de los pactos sociales, como un instrumento político para la consecución de acuerdos y relaciones de cooperación que coadyuven a expandir el horizonte de la acción política y de políticas, teniendo a la igualdad como valor último y como pilar de un cambio estructural que sea sostenible y que a su vez promueva también la igualdad.

Sobre el ámbito de la desigualdad de género en la dimensión de la autonomía económica, la CEPAL (2015) advierte que la dinámica de la autonomía económica de las mujeres es, sin duda, esencial para reducir asimetrías de autonomía entre hombres y mujeres. En las siguientes páginas se indagará sobre la posición de la autonomía económica de las mujeres de Costa Rica, El Salvador y Panamá con relación los hombres de dichos países.

Los indicadores utilizados para el diagnóstico comparado de la situación de la autonomía económica de las mujeres que se incluyen en el presente estudio, fueron aquellos que marcan las directrices internacionales correspondientes, cuya oportunidad fluctuó entre uno y cinco años. El análisis de estos indicadores registró particularidades asociadas a contextos económico-sociales diferenciados. Se encontró a través del análisis de dichos indicadores que las condiciones de desigualdad se mantienen o cambian de forma muy lenta. Las tasas de participación económica de las mujeres son más bajas que las de los hombres y crecen lento en los tres países. Las brechas de género en las tasas de desempleo se amplían ligeramente en Costa Rica, se cierran en Panamá y son más bajas para las mujeres de El Salvador en lo que va del siglo XXI. Existe segregación ocupacional de las mujeres en los tres países; el sesgo en la participación de las mujeres en sectores menos productivos en estos tres países es mínimo. Las diferencias de los ingresos de las mujeres y de los hombres, en detrimento de las mujeres, no logran remontarse a pesar de que éstas cuentan actualmente con más años de escolaridad; además, las mujeres siguen teniendo tasas muy bajas de pensiones y jubilaciones. Aumentan los hogares en donde las mujeres son las principales aportadoras de ingreso, pero la cobertura de servicios de cuidado es baja y está estancada.

Respecto de las características y alcances de la perspectiva de género en los instrumentos jurídicos, programáticos y presupuestales nacionales revisados, se advierten características positivas alineadas a directrices internacionales en la materia en los tres países en: a) los compromisos constitucionales con los derechos humanos; b) contenidos de transversalidad del tema de género en mayor o menor medida en los planes de desarrollo recientemente elaborados (incipiente en Panamá), y c) la intención de transitar a presupuestos basados en resultados, lo que favorece el reconocimiento de las necesidades e intereses diferenciados entre mujeres y hombres en el diseño presupuestal.

Hubo también hallazgos en materia de políticas, programas y acciones previas o resultado de los Acuerdos que son o pueden convertirse en buenas prácticas que impulsen la autonomía económica de las mujeres. Tal es el caso de políticas de cuidado, salariales, de fomento productivo, de modelos de servicios integrados para mujeres, de lineamientos para incorporar enfoques transversales en planes y programas, de titulación de tierras y de modelos de producción basados en economía social y solidaria. El reconocimiento de políticas diseñadas y desarrolladas por los países que cumplen con directrices internacionales puede provocar un efecto-demostración en los países de la región y beneficiarse también de los resultados provenientes de referentes exitosos semejantes en otros países, algunos de los cuales fueron recogidos.

Los resultados de este estudio contaron, también, con los contenidos de las entrevistas a actoras relevantes involucradas con el proceso. Los retos coincidentes planteados por los tres países fueron: la escasez de recursos, la falta de coordinación institucional, la falta de un sistema de información con perspectiva de género y la debilidad del estatus de los institutos de las mujeres.

Finalmente, tras hacer un ejercicio de análisis global para mostrar los principales hallazgos se desprendieron las recomendaciones a seguir en los ámbitos de: a) directrices para la instrumentación de acuerdos para el avance en la autonomía económica de las mujeres; b) presupuestos con enfoque de género; c) desarrollo de sistemas de información; d) programas de formación acerca del significado de los derechos humanos con perspectiva de género, y e) acciones que sistematicen, acompañen y reconozcan mejores prácticas en procedimientos y programas de empoderamiento económico de las mujeres. Se realizó, asimismo, una sistematización de algunas políticas para impulsar la autonomía económica de las mujeres relacionadas con el tema de cuidados, las que permiten advertir cómo las políticas públicas pueden contribuir de forma significativa a la autonomía económica de las mujeres, al diseñar sistemas para la redistribución del trabajo de cuidado entre los hombres y mujeres, el Estado y el sector privado, que permitan que las mujeres puedan dedicar más tiempo al trabajo remunerado, y a fomentar sociedades más igualitarias entre los géneros.



## INTRODUCCIÓN

En estas páginas se presentan los avances encontrados a partir de la firma de los acuerdos elaborados por los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Panamá en el tema de la autonomía económica de las mujeres. El documento contiene seis capítulos que fueron construidos con investigación de gabinete y de campo; esta última se realizó con base en la información obtenida mediante entrevistas a actoras clave en la preparación, desarrollo y resultados de los Acuerdos.

En el capítulo I, denominado “Conceptos clave en la Autonomía Económica de las Mujeres”, se presentan los marcos conceptuales asociados a los derechos humanos con perspectiva de género.

En el capítulo II se ofrecen algunos indicadores disponibles para dar seguimiento a la autonomía económica de las mujeres, seleccionados de aquellos que marcan las directrices internacionales correspondientes.

En el capítulo III se ordenan las directrices sobre la autonomía económica de las mujeres provenientes de las convenciones, conferencias, programas y plataformas mundiales y regionales, y se presentan incorporadas a los instrumentos de la acción gubernamental en los ámbitos macroeconómico, microeconómico y de la política social.

En el capítulo IV se presentan las características del contexto en que se elaboraron los Acuerdos para la autonomía económica de las mujeres de los tres países, su firma, resultados, avances, retos y oportunidades.

En el capítulo V se sistematizan y resumen las bases institucionales, jurídicas, programáticas y presupuestales en que se desenvuelve el proceso de los acuerdos de compromiso para impulsar la autonomía económica de las mujeres. Se indaga, fundamentalmente, en las características y alcances de la perspectiva de género en estos instrumentos normativos nacionales; ello permite advertir el marco de política pública en que se insertan los acuerdos y las perspectivas que se presentan para su avance.

En el capítulo VI se realiza un ejercicio de análisis global que proporciona una mirada comparativa del contexto y las características del proceso completo en los tres países en sus aspectos más relevantes. A partir de este análisis se presenta un listado de propuestas para fortalecer el avance en la autonomía económica de las mujeres. Se concluye con una sistematización de algunas políticas para impulsar la autonomía económica de las mujeres relacionadas con el tema de cuidados: para avanzar en el logro de la autonomía económica de las mujeres, se requiere resolver el tema del cuidado de personas dependientes, y por este motivo se analizan buenas experiencias de políticas de cuidado en el que el Estado desempeña un papel preponderante; la intención de incluir estas experiencias es que pueda ampliar el panorama de los posibles caminos a tomar para seguir construyendo y reforzando políticas públicas que conduzcan a la realización de la autonomía económica de las mujeres de Costa Rica, El Salvador y Panamá.

El presente estudio, entonces, proporciona marcos conceptuales, realiza un diagnóstico, describe el contexto y características del proceso antes, durante y después de la firma de los acuerdos; resume las características del marco institucional en que se inscriben, y ofrece propuestas y experiencias exitosas para atender los principales problemas estructurales para acelerar la autonomía económica de las mujeres en Costa Rica, El Salvador y Panamá.



## I. CONCEPTOS CLAVE EN LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES

En este capítulo I se presentan los marcos conceptuales asociados a los derechos humanos con perspectiva de género. Se destaca su relevancia en la promoción y el fortalecimiento del empoderamiento económico de las mujeres y de su autonomía económica. Asimismo, se presenta el alcance y el contenido de la perspectiva de género en el ámbito económico; y se subrayan los alcances de los marcos jurídicos (convenciones) y programáticos (programas y plataformas de acción) internacionales, que han sido objeto de esfuerzos mundiales en el presente siglo para acelerar el avance en este ámbito.

### A. DERECHOS HUMANOS

El conocimiento del concepto de los derechos humanos es una piedra angular para el avance de la agenda de la igualdad en general, y para la igualdad de género en particular. A continuación se destacan ámbitos relacionados con el conocimiento de los derechos humanos que serán fundamentales en las propuestas para acelerar el avance en el empoderamiento económico de las mujeres.

#### 1. Principales características de los derechos humanos

Los derechos humanos son principalmente “leyes para los Estados, hechas por los Estados y sobre las obligaciones de los Estados” (OACNUDH, 2011, pág. 12). Éstos poseen un conjunto de características que se resumen en ser universales, indivisibles, interdependientes, integrales, complementarios, inalienables, indefinidos, irrevocables, irrenunciables, intransferibles, progresivos y exigibles. El Estado debe dar un tratamiento igualitario y no discriminatorio a todas las personas que viven bajo su jurisdicción, quienes tienen derecho de participar de forma activa, libre y significativa en un entorno civil, económico, social, cultural y político en el que puedan hacerse efectivos sus derechos humanos, así como a contribuir a dicho desarrollo y a su disfrute. Las instancias gubernamentales deben rendir cuentas sobre su observancia ante las personas titulares de derechos o ante tribunales internacionales ante quejas interpuestas por aquéllos; y la comunidad internacional puede y debe intervenir cuando se considere que se están violando los derechos humanos de la población de un Estado (OACNUDH, 2011, págs. 7, 8 y 11).

#### 2. ¿Por qué existen derechos humanos específicos para las mujeres?

En el caso de las mujeres, al igual que otros grupos específicos de la población que enfrentan situaciones y problemáticas comunes, se construyeron sistemas de derechos humanos específicos para favorecer el acceso y disfrute de los mismos, impulsados por movimientos sociales de los grupos respectivos. Tal fue el caso de la promulgación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw) en 1979. La Cedaw es uno de los nueve tratados de Naciones Unidas que componen el sistema universal de derechos humanos. En ella, la concepción de igualdad que se establece elimina al hombre como referente de lo humano (Facio, 2010).

“**Artículo 1.** A los efectos de la presente Convención, la expresión ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (Cedaw, 1979, pág. 2).



### 3. El monitoreo del avance en el acceso a derechos

Es posible, y necesario, medir el avance en el acceso y disfrute de los derechos humanos por parte de la población de un territorio en aquellos países comprometidos con los mismos. Para darle seguimiento a este avance existen diferentes propuestas metodológicas, entre las que destaca la elaborada por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belém do Pará (Mesecevi) (2013).

La propuesta de este Comité de expertas considera un sistema de información con perspectiva de género en el marco de los derechos humanos, que define como un conjunto ordenado, clasificado y permanentemente actualizado de indicadores que miden la progresión en los cambios en el fenómeno o problemática que se atiende, hasta el cumplimiento y satisfacción plena de los derechos humanos, en condiciones de igualdad, de las mujeres y de los hombres habitantes de un territorio (Mesecevi, 2013).

Define los indicadores de progreso como medidas diseñadas para evaluar y medir el grado de cumplimiento de las obligaciones establecidas por las convenciones internacionales que forman parte del marco de derechos humanos, y los estándares que surgen de la interpretación autorizada de dichas normas. Establece que el objetivo de estos indicadores es el de proporcionar las herramientas para evaluar la situación de los derechos de las mujeres en cada Estado parte de dicha convención (Mesecevi, 2013).

El sistema de información, que es producto de esta metodología, puede incorporar indicadores de progreso de forma paulatina en los sistemas de evaluación de desempeño del quehacer gubernamental. Tales sistemas son de mejor calidad cuando el gobierno ha adoptado la gestión por resultados. Costa Rica, El Salvador y Panamá manifiestan su interés de adoptar la gestión por resultados y su adhesión a los derechos humanos, como se verá más adelante. Las categorías de los indicadores de progreso son tres: los indicadores estructurales, los indicadores de proceso y los indicadores de resultados.

**FIGURA 1**  
**CATEGORÍAS DE LOS INDICADORES DE PROGRESO**

<b>Estructurales:</b> recepción de derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examinan si el marco normativo y las estrategias que el Estado instrumenta son adecuados y eficaces para garantizar cada derecho.</li> </ul>
<b>De proceso:</b> contexto financiero y compromiso presupuestario	<ul style="list-style-type: none"> <li>Miden la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos protegidos.</li> </ul>
<b>De resultados:</b> capacidades institucionales o gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Miden el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado en materia de garantías de derechos en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Mecanismo de Seguimiento Convención Belém Do Pará (2013), *Indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer*, "Convención de Belém Do Pará", OEA.

Con estos indicadores de derechos es posible rendir cuentas al interior del país respecto de los resultados de la gestión gubernamental, pero también responder ante los mecanismos de rendición de cuentas de los diferentes tratados internacionales y plataformas de acción con las que un país se ha comprometido.

## **B. PERSPECTIVA DE GÉNERO**

La perspectiva de género es una herramienta de análisis para identificar las diferencias entre mujeres y hombres en el acceso, uso, disfrute y control de recursos, beneficios y oportunidades de la sociedad y del desarrollo. Esta perspectiva utiliza la categoría de género para identificar las diferencias entre mujeres y hombres que son consecuencia de los roles sociales asignados a cada uno de los sexos, en el uso y la utilización del poder, los recursos y los beneficios, además de reconocer, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres del ámbito social, político, económico y cultural.

En este sentido, las aportaciones de la teoría de género son fundamentales para reconocer, visibilizar y establecer la importancia del trabajo reproductivo que desempeñan las mujeres y la magnitud de su aporte a la riqueza nacional. Esta teoría muestra cómo la división sexual del trabajo, con orígenes en diferencias fisiológicas asociadas a la procreación de los hijos e hijas, degenera en una valoración diferenciada del trabajo productivo (para el mercado, o empleo, como lo denomina la CEPAL, 2014) y reproductivo (doméstico, de cuidado de familiares que lo requieren y comunitario) en una sociedad. La sociedad, desde este enfoque, asigna un valor monetario al trabajo productivo, pero ninguno al trabajo reproductivo, situación que hace invisible y desvaloriza este último, desempeñado fundamentalmente por las mujeres.

El enfoque de género provee el marco conceptual necesario para construir la contabilidad completa de la aportación del trabajo productivo (empleo) y reproductivo a la riqueza nacional, y así logra identificar, separadamente, la aportación que realizan las mujeres y los hombres.

## **C. AUTONOMÍA Y EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES**

Desde la perspectiva de desarrollo de la CEPAL, la autonomía es un valor preponderante que incluye una dimensión solidaria y de reconocimiento recíproco. Desde esta visión, por un lado se debe ampliar la protección ante riesgos y vulnerabilidades, y desarrollar capacidades y opciones de vida; y por otro lado se debe compaginar autonomía y solidaridad. Desde este marco de reconocimiento recíproco entre ciudadanos se busca que la acción pública contenga mecanismos redistributivos para brindar oportunidades a todas y todos de forma tal que puedan llevar a cabo vidas autónomas. El tipo de políticas que surgen de estos principios abarca las de protección social, de empleo, de educación, de conectividad, reformas tributarias, políticas productivas y de acción afirmativa. La orientación de desarrollo que promueve la autonomía ubica a la igualdad en el centro de la misma, porque este reconocimiento recíproco significa comprendernos como iguales en dignidad. Este entendimiento conforma las bases para un enfoque de derechos para el desarrollo (CEPAL, 2014, págs. 105, 106).

Desde esta óptica de igualdad de derechos y autonomía con reconocimiento recíproco es que el reclamo por la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres resulta de gran pertinencia.

La CEPAL define autonomía económica de las mujeres como la capacidad de éstas de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres.<sup>1</sup> Esta definición considera, además, el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía.

---

<sup>1</sup> Observatorio de Igualdad de Género de América Latina, consultado en enero de 2015. Disponible en el siguiente enlace: <<http://www.cepal.org/oig/aeconomica/>>.

En la actualidad, se observa que la mayoría de las sociedades aún asignan a las mujeres la responsabilidad social del trabajo reproductivo; y que las mujeres asignan una parte significativa de su tiempo a este trabajo. Este hecho obstaculiza su acceso a un empleo remunerado y limita, a su vez, sus ingresos, ya que las mujeres no reciben un ingreso por el trabajo reproductivo. La sobrecarga de trabajo reproductivo de las mujeres las coloca en una posición de desventaja con respecto a los hombres en cuanto al acceso, control y beneficio de los recursos de tiempo, trabajo e ingresos y, por tanto, limita su autonomía económica.

Visibilizar y valorar el trabajo reproductivo que dé cuenta de la magnitud de la aportación de las mujeres a la riqueza nacional es un aspecto en el que se insiste en convenciones, plataformas y planes de acción internacionales que se refieren a los derechos de las mujeres; es necesario insertar este aspecto en el imaginario colectivo para acelerar el desarrollo de mecanismos que contribuyan a reducir las jornadas de las mujeres en este tipo de actividades. A través de estos mecanismos las mujeres podrán dedicar tiempo al empleo sin que esto implique para ellas jornadas de trabajo dobles, y se podrá avanzar en la consecución de su autonomía económica.

El empoderamiento económico está vinculado al acceso y disfrute de derechos sociales que permiten el desarrollo de actividades económicas, el acceso a servicios de salud, a tener los conocimientos y las habilidades que aporta la educación básica y especializada, a disponer de previsiones sociales para la vejez y, en general, a todo aquello que conlleve a un desempeño productivo en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres.

La autonomía económica es, por tanto, la culminación del empoderamiento económico y forma parte de los derechos económicos incluidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dicho instrumento señala, en su Art. 11 fracción primera, que:

*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

La CEPAL se refiere a tres autonomías de las mujeres para lograr su autonomía plena: la física, la económica, y en la toma de decisiones. La autonomía económica constituye un atributo estratégico y esencial para que las mujeres puedan alcanzar la plenitud en su vida individual, comunitaria y social; asimismo, fortalece su autoestima, lo que apoya el desarrollo de su autonomía física, favoreciendo su acceso a una vida libre de violencia. La autonomía económica impulsa también su autonomía en la toma de decisiones; al saberse depositaria del poder que le otorga su autosuficiencia económica, esto la posiciona y le permite participar del diseño de su propio destino y el de su comunidad.

## II. LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES EN COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: UN BREVE DIAGNÓSTICO

### A. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

El objetivo de este capítulo es brindar los insumos disponibles sobre la evolución de los indicadores que resultan útiles para dar seguimiento a la autonomía económica de las mujeres en Costa Rica, El Salvador y Panamá. Se pretende, también, disponer de una primera aproximación diagnóstica que sirva como línea de base de los Acuerdos que se analizarán en este estudio. Además, se busca detectar la oportunidad temporal y la ausencia de indicadores para poder identificar aquellos que deberían conformar un sistema de indicadores de seguimiento del avance en el empoderamiento económico de las mujeres.

Para tal propósito se seleccionaron las estadísticas e indicadores disponibles en la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALSTAT), en las estadísticas del Observatorio de Igualdad de Género e información educativa que fueran de utilidad para tener una aproximación al tema de cuidado (o cuidado) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Se decidió hacer la selección de indicadores de los bancos señalados para disponer de información comparable, dado que utilizan criterios y metodologías internacionales de recolección y sistematización. Adicionalmente, aunque en menor medida, se recurrió a fuentes diversas para tratar de completar la batería de indicadores requeridos. Cabe destacar que en los tres países se han hecho esfuerzos importantes en la construcción de sistemas de información con perspectiva de género y gracias a ello fue posible desarrollar lo que se presenta en este capítulo.

La recopilación realizada contiene tanto indicadores de contexto, así como aquellos que miden diferentes aspectos de la autonomía económica de las mujeres. Se incluyeron aquellos que se encuentran disponibles para los tres países.

Los indicadores de contexto incluyen los temas de población, producción, productividad, salarios, acceso a telefonía celular e Internet y concentración del ingreso a partir de coeficientes de Gini. En algunos de estos indicadores se logró incorporar la desagregación por sexo, a través de metodologías aplicadas, como en el caso de la productividad, o utilizando estudios de mercado, por ejemplo para el caso de la utilización de Internet.

La selección de indicadores para dar seguimiento a la autonomía económica de las mujeres en Costa Rica, El Salvador y Panamá, tuvo como referente el *Conjunto mínimo de indicadores de género por dominio* para el caso de las *estructuras económicas, participación en las actividades productivas y acceso a los recursos* que fue propuesto por la Comisión de Estadística del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en 2013 (pág. 13).<sup>2</sup> Este conjunto incluye 19 indicadores; de ellos, se dispuso de 12 y no se obtuvieron 7, algunos de los cuales fueron sustituidos por otros, tal como se expondrá. Se logró, así, conformar una batería básica de 13 indicadores. Los indicadores no disponibles fueron los relativos al acceso a crédito y tierra, a la propiedad de empresas por sexo y a la disposición de servicios de cuidado

---

<sup>2</sup> Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2013), Comisión de Estadística, 44° Período de sesiones. Temas de debate y para la adopción de decisiones: estadísticas de género. E/CN.3/2013/10. En ONU Mujeres (2014). Nota orientativa para la preparación de exámenes nacionales. Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en el contexto del 20° aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 2015.

infantil, del que se tuvo información solamente de Costa Rica.<sup>3</sup> Se agregó el indicador de años de estudio de la Población Económicamente Activa (PEA) que no están en el “dominio” antes citado, pero constituye una variable fundamental en las estadísticas derivadas para dar seguimiento al empoderamiento económico de las mujeres. Otro indicador del área social del que no se dispuso, y que era importante incluir, es el correspondiente a la cobertura de los servicios de salud de la población ocupada desagregada por sexo.

Los indicadores que se presentan para evaluar el nivel y evolución de la autonomía económica de las mujeres son los siguientes:

- En ocupación se ofrecen indicadores sobre tasas de participación económica por edad, sexo y condición de pobreza por área geográfica, ocupación por categoría, sector de actividad y tasas de desempleo.
- En ingresos se revisan los diferenciales de ingresos entre mujeres y hombres en zonas rural y urbana; las mujeres como la principal aportadora de ingresos en zonas urbana y rural; y la jornada laboral de las mujeres ocupadas según el número de menores de 0 a 5 años presentes en el hogar.
- En seguridad social se dispone del indicador de jubilaciones y pensiones.
- En conciliación trabajo y familia, se presentan tasas de matrícula del nivel preescolar como indicador que aporta información sobre las políticas de cuidado o cuidado.
- En educación, años promedio de escolaridad.

## **B. INDICADORES DE CONTEXTO**

Los indicadores de contexto aportan información de Costa Rica, El Salvador y Panamá en ámbitos fundamentales, como son:

### **1. Población**

En materia demográfica: a) la base de la pirámide de la población de Panamá es la más extensa de los tres países, por lo que se aprecia claramente que tiene la población más joven. La mayor parte de la población de este país se concentra en los rangos de edades correspondientes a la niñez; en El Salvador el grueso de su población se encuentra en edades de la adolescencia y juventud, mientras que en Costa Rica la mayor concentración se da primordialmente en la población de 20 a 29 años. En Costa Rica, comparativamente, es donde hay una mayor proporción de población que corresponde a edades productivas; b) las tasas de crecimiento de la población urbana son semejantes en Costa Rica y Panamá, y ligeramente más alta en El Salvador; c) en los tres países la población urbana supera el 60%; d) la población rural prácticamente no crece en El Salvador y decrece en Costa Rica y Panamá; e) en El Salvador habitan más mujeres que hombres, y en Costa Rica y Panamá el número de hombres es ligeramente mayor al de las mujeres, y

---

<sup>3</sup> Indicadores de género por dominio para el caso de las estructuras económicas, participación en las actividades productivas y acceso a los recursos propuestos por la Comisión de Estadística del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en 2013.

f) Costa Rica tiene la mayor esperanza de vida, levemente mayor a la de Panamá; El Salvador tiene la menor esperanza de vida comparativamente. En los tres países las mujeres viven más años que los hombres.

La pobreza es el principal factor que determina la evolución de la población en zonas rurales. En el caso de El Salvador da lugar, además, a emigración internacional, esta última agravada por el fenómeno de las violencias.

En Costa Rica la pobreza total y extrema en 2014 es más pronunciada en el ámbito rural (30,3% y 10,6% respectivamente) que en el ámbito urbano. En ese año la Encuesta Nacional de Hogares reportó que el desempleo de hogares en pobreza básica y extrema en zonas rurales mantuvo diferencias de 4% y 5%, comparado con la zona urbana, en los últimos cuatro años (19,5% y 5,2% respectivamente) (PND, 2014, págs. 134, 138).<sup>4</sup>

En El Salvador, los diferenciales de estas tasas bajaron entre 2000 y 2013; fueron más altas las tasas rurales (59,2 a 41,7%) que las urbanas (34,3 a 30,6%), pero la mayor reducción se registró en la zona rural, producto, fundamentalmente, del efecto de las remesas. Estos diferenciales de pobreza rural-urbana han originado que en los últimos 30 años, de cada tres personas salvadoreñas que han ingresado al mercado laboral, dos se han empleado fuera del país, lo que ha permitido tasas de pobreza más bajas de las familias que reciben remesas, de las cuales menos del 20% vive en condiciones de pobreza. En 2006 el valor de las remesas significó en este país el 18,7% del PIB, porcentaje que se redujo en el período de la crisis económico financiera estadounidense, de tal forma que esta participación bajó a 14,3% en 2011, último dato disponible. El envío de remesas lo realizan mujeres y hombres migrantes de este país. Los flujos migratorios hacia el exterior no registran grandes diferencias en este período entre mujeres (48,4%) y hombres (51,6%). En la actualidad, se estima que aproximadamente un tercio de la población salvadoreña vive fuera de El Salvador. Otros aspectos demográficos destacados de este país son la drástica reducción de su tasa de natalidad, que según al Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019, de tener tasas cercanas a 50 nacimientos por cada 1.000 personas en los años sesenta, bajó a 20 nacimientos por cada 1.000 habitantes durante el último quinquenio; la reducción de la tasa de mortalidad, que pasó de 20 defunciones por cada 1.000 habitantes en los años cincuenta, a menos de siete por cada 1.000 en la actualidad; y su bajo índice de masculinidad, que pasó de 98,4 hombres por cada 100 mujeres en 1971, a 94,4 en 1992, y a 88,5 en 2014. Respecto de este último indicador, el Estado identifica dos factores: la emigración que se concentra en personas en edad laboral, mayormente hombres, y la sobre-mortalidad masculina, especialmente entre los hombres jóvenes, fenómeno al que no escapa la emigración ilegal de niñas y niños salvadoreños (PQD, 2014, págs. 55, 56, 57, 145, 181).<sup>5</sup> Por lo anteriormente señalado, el bajo índice de masculinidad de la población en El Salvador se debe a factores de tipo migratorio y, en gran medida, a la mortalidad masculina producto de la violencia.<sup>6</sup>

En Panamá, en el Plan Estratégico de Gobierno (2015-2019, pág. 12) se alude a “las graves asimetrías sociales y territoriales, en particular las que afectan a los sectores rurales y las comarcas indígenas, así como las inequidades asociadas a género y etnia...”, y se agrega que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) rural sigue siendo más bajo que el urbano, no obstante “el crecimiento del primero ha sido superior” (pág. 18).<sup>7</sup>

---

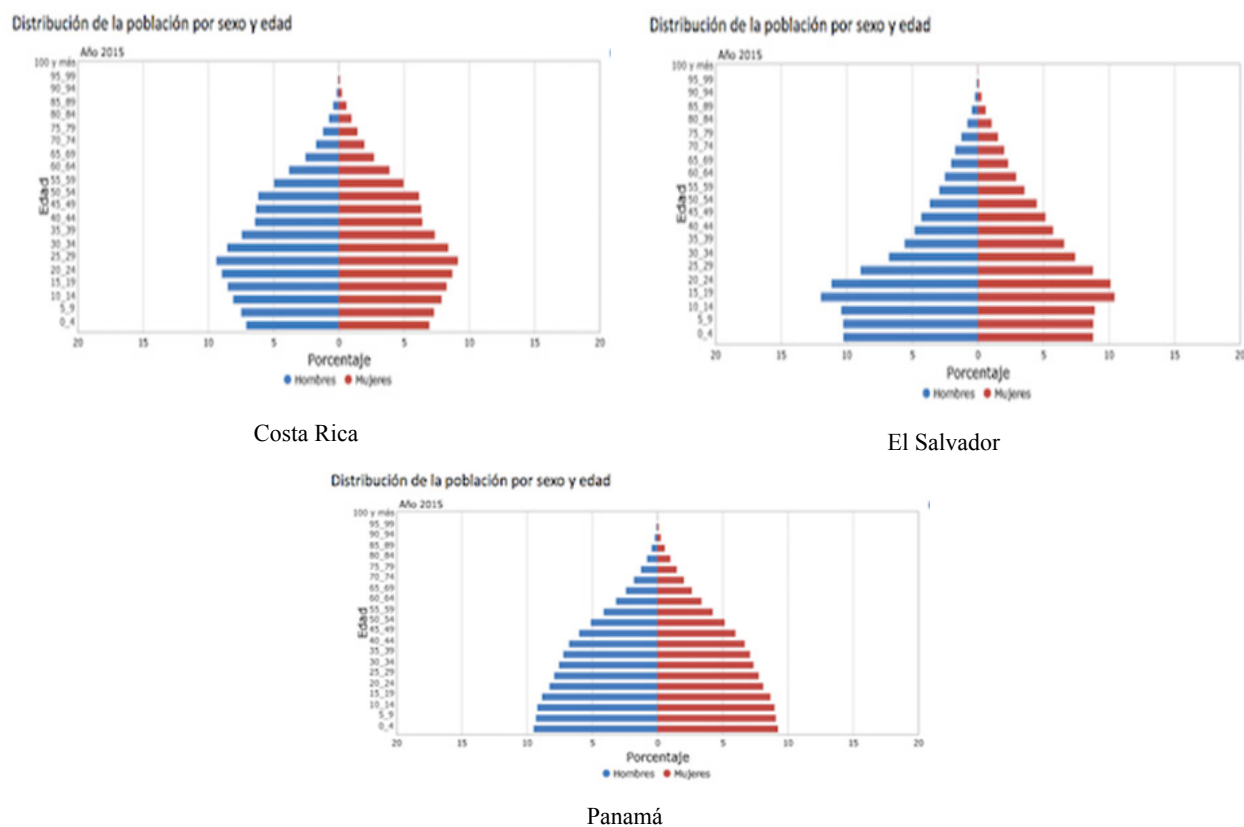
<sup>4</sup> Costa Rica, Plan Nacional de Desarrollo (PND). 2015-2018.

<sup>5</sup> El Salvador, Plan Quinquenal de desarrollo (PQD), 2014-2019.

<sup>6</sup> Se dedica un espacio mayor en este apartado a El Salvador, debido a su particularidad referida al índice de masculinidad.

<sup>7</sup> Panamá, Plan Estratégico de Gobierno (PEG), 2015-2019.

### GRÁFICO 1 COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: POBLACIÓN



Fuente: CEPAL-CEPALSTAT, Estadísticas e Indicadores, Datos demográficos, consultada en enero de 2015  
<[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp)>.

### CUADRO 1 COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: VARIABLES DEMOGRÁFICAS

	Costa Rica	El Salvador	Panamá
Población Total ( <i>en miles</i> )	4 978	6 405	3 990
Mujeres	2 452	3 376	1 977
Hombres	2 526	3 029	2 013
Índice de feminidad ( <i>en porcentajes</i> )	97	111	98
Población urbana	3 430	4 014	2 838
Mujeres	1 700	2 155	1 429
Hombres	1 730	1 859	1 409
Porcentaje de población urbana	68,9	62,7	71,1
Tasa anual de crecimiento de la población ( <i>en porcentajes</i> )	1,0	0,7	1,5
Urbana	1,8	2,0	1,8
Rural	-0,3	0,2	-0,1
Esperanza de vida ( <i>en años</i> )	80	73	78
Mujeres	82	78	81
Hombres	77	68	75

Fuente: CEPAL-CEPALSTAT, “Base de datos y publicaciones estadísticas”, *Perfiles nacionales sociodemográficos*, enero de 2015.

## 2. Economía

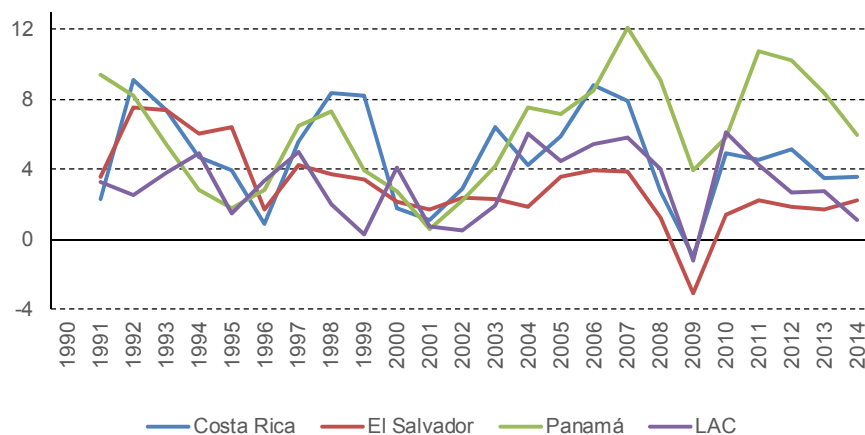
### a) Producto Interno Bruto

Entre 1990 y 2014 el Producto Interno Bruto (PIB) que más ha crecido de los tres países, y de todos los países de América Latina y el Caribe, ha sido el de Panamá. En ese período su PIB, a precios constantes, se multiplicó por cuatro.

Costa Rica ha tenido un crecimiento superior al registrado en la región de América Latina y el Caribe (LAC), y ocupa el quinto lugar de la región en ese rubro. El Salvador, por su parte, registró un crecimiento inferior al promedio de la zona; su crecimiento en el período ocupó el lugar 19 de la región (33 países).

El comportamiento de las tasas de crecimiento del PIB de los tres países registra una afectación similar por las crisis económico-financieras internacionales. Las tasas de crecimiento del PIB se han desacelerado en Costa Rica y Panamá a partir de 2013. El Salvador, con tasas de crecimiento más bajas, registra 2% anual desde 2010. Más adelante se relacionará el efecto de la evolución del PIB con el comportamiento de las brechas de desigualdad.

**GRÁFICO 2**  
**PIB TOTAL A PRECIOS CONSTANTES EN DÓLARES:**  
**TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL, 1990-2014**



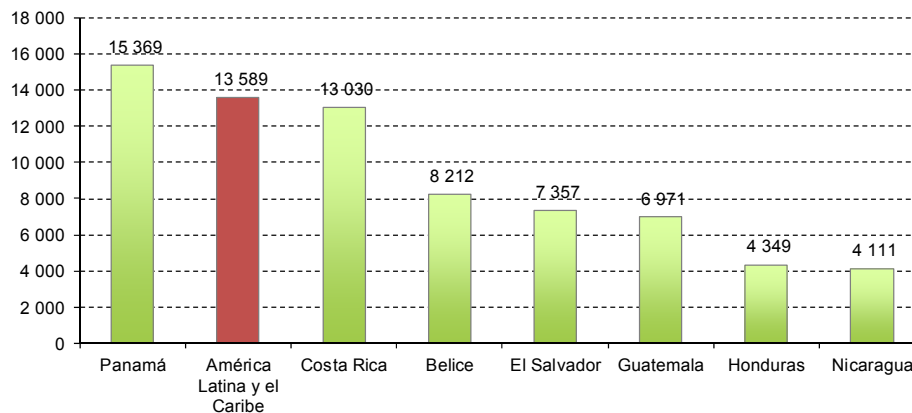
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (2014), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* y <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)> (consultado en mayo de 2015).

### b) Producto Interno Bruto per cápita

El PIB per cápita de Panamá en 2011 es el más alto de la región centroamericana para los países de que se dispone de información. Enseguida está Costa Rica, en tanto que el de El Salvador es el 48% del de Panamá y el 54% del de Costa Rica.



**GRÁFICO 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, BELICE Y CENTROAMÉRICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA EN DÓLARES A PRECIOS DE PARIDAD DE PODER DE COMPRA, 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en mayo de 2015).

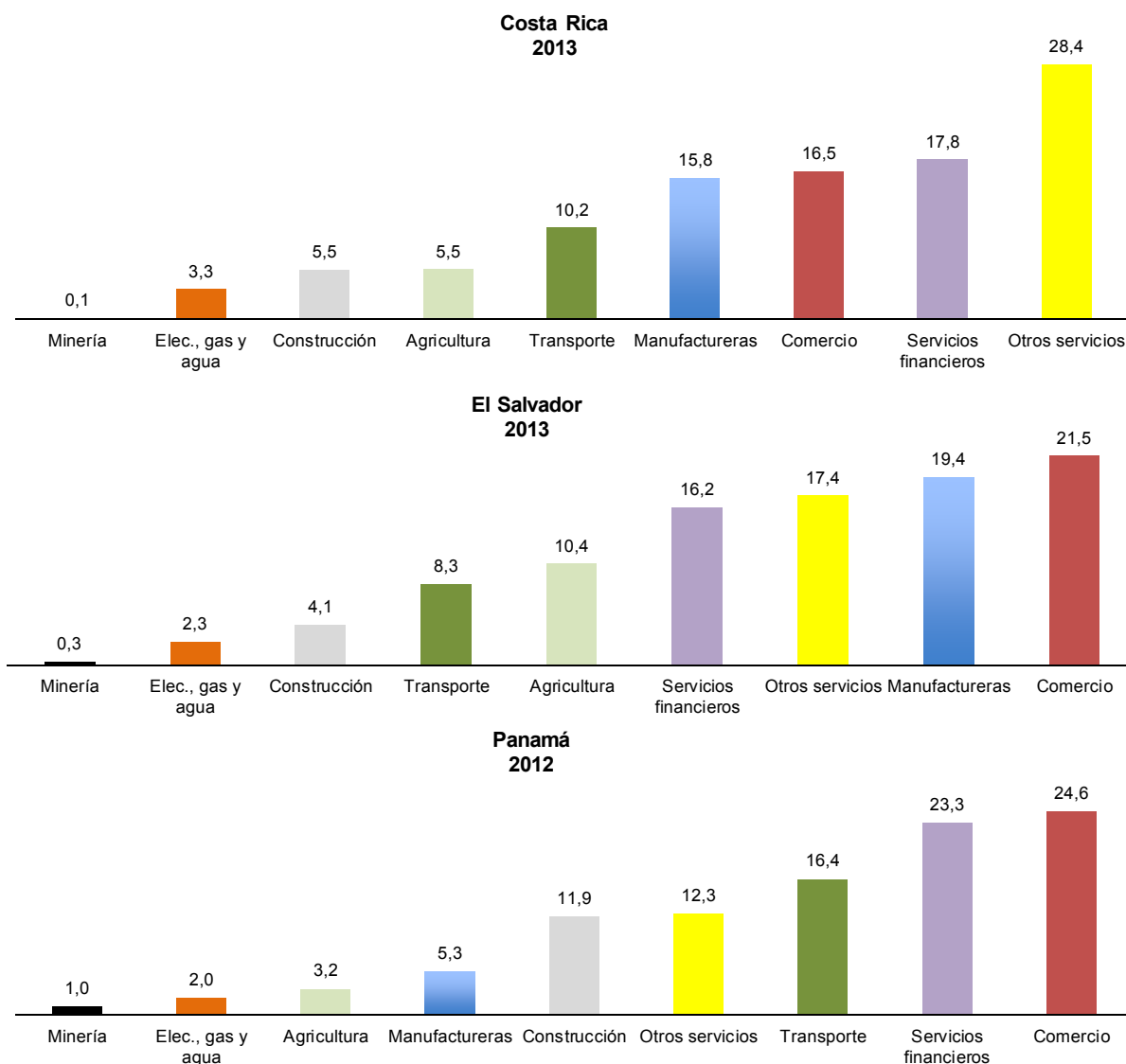
### c) Estructura productiva

La estructura porcentual del Producto Interno Bruto de los tres países tiene diferencias marcadas, lo que refleja las diferentes vocaciones locales, pero también áreas de oportunidad que podrán tomarse en cuenta en los programas de fomento productivo de emprendimientos y empresas de mujeres.

La actividad que registra el mayor porcentaje de participación en el PIB en El Salvador (21,5%) y Panamá (24,6%) es el Comercio; mientras que en Costa Rica es “otros servicios” (28,4%). Los servicios financieros es la actividad con el segundo porcentaje de participación en el PIB en Costa Rica (17,8%) y en Panamá (23,3%); en El Salvador esta actividad ocupa el cuarto lugar, no obstante su porcentaje de participación en el PIB (16,2%) se acerca al de Costa Rica. El porcentaje de participación de los servicios financieros en el PIB de Panamá es muy similar al porcentaje del Comercio.

Otro aspecto a destacar es el diferencial de participación de la industria manufacturera, con porcentajes mayores en Costa Rica (15,8%) y El Salvador (19,4%), y solo el 5,3% en Panamá.

**GRÁFICO 4**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA A PRECIOS CORRIENTES, 2012 Y 2013**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL, (disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp) (consultado en mayo de 2015).

### 3. Productividad por persona ocupada

El PIB por persona ocupada por actividad económica muestra diferencias importantes. Los promedios nacionales son más altos en Panamá. En este país la productividad por persona ocupada nacional es 6,4% superior a la de Costa Rica, y 145,7% a la de El Salvador. En el cuadro 2 se advierte una mayor homogeneidad estructural de los sectores productivos costarricenses, en donde los mismos registran niveles de productividad parecida, frente a la heterogeneidad que se percibe en El Salvador, y en mayor medida en Panamá.

Otro aspecto a destacar son los diferenciales de la productividad por actividad entre países y al interior de los mismos. Comercio y construcción son de baja productividad para Costa Rica y El Salvador y de productividad media para Panamá. El sector financiero es de alta productividad para los tres países, no obstante, cabe mencionar que existen disparidades significativas entre los países; por ejemplo, el PIB por persona ocupada en este sector en Panamá es seis veces mayor que en El Salvador y más de cinco veces mayor que en Costa Rica. Minería es de alta productividad en El Salvador y Panamá pero no en Costa Rica, en donde es medio. Manufacturas registra alto nivel de productividad en Costa Rica, medio en El Salvador y bajo en Panamá. Otros servicios son de productividad media en Costa Rica y en El Salvador y baja en Panamá. Se observa también que en los tres países la productividad del sector agrícola es particularmente baja.

**CUADRO 2**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: PIB POR PERSONA OCUPADA EN DÓLARES**  
**CORRIENTES E ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN POR SEXO,**  
**SEGÚN NIVEL DE PRODUCTIVIDAD POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2012<sup>a</sup>**

	Costa Rica			El Salvador			Panamá			
	Mujeres <sup>b</sup> %	Hombres <sup>b</sup> %	PIB por persona ocupada	Mujeres <sup>b</sup> %	Hombres <sup>b</sup> %	PIB por persona ocupada	Mujeres <sup>b</sup> %	Hombres <sup>b</sup> %	PIB por persona ocupada	
Bajo	Agricultura	4	19	8 354	5	33	4 786	9	22	4 065
	Comercio	25	21	14 426	42	19	6 446	46	20	10 792
	Construcción	1	10	16 301	0	9	7 273	7	7	16 596
Medio	Minería	0	0	22 600	29	13	8 868	29	20	23 054
	Otros servicios	45	15	24 868	18	14	10 932	2	16	24 403
	Elect., gas y agua	1	2	26 716	1	7	16 572	4	12	41 883
Alto	Transporte	3	10	27 016	4	6	27 384	1	1	53 550
	Manufactureras	10	12	28 341	0	0	46 676	0	0	100 771
	S. financieros	12	11	30 258	0	1	46 765	5	2	163 357

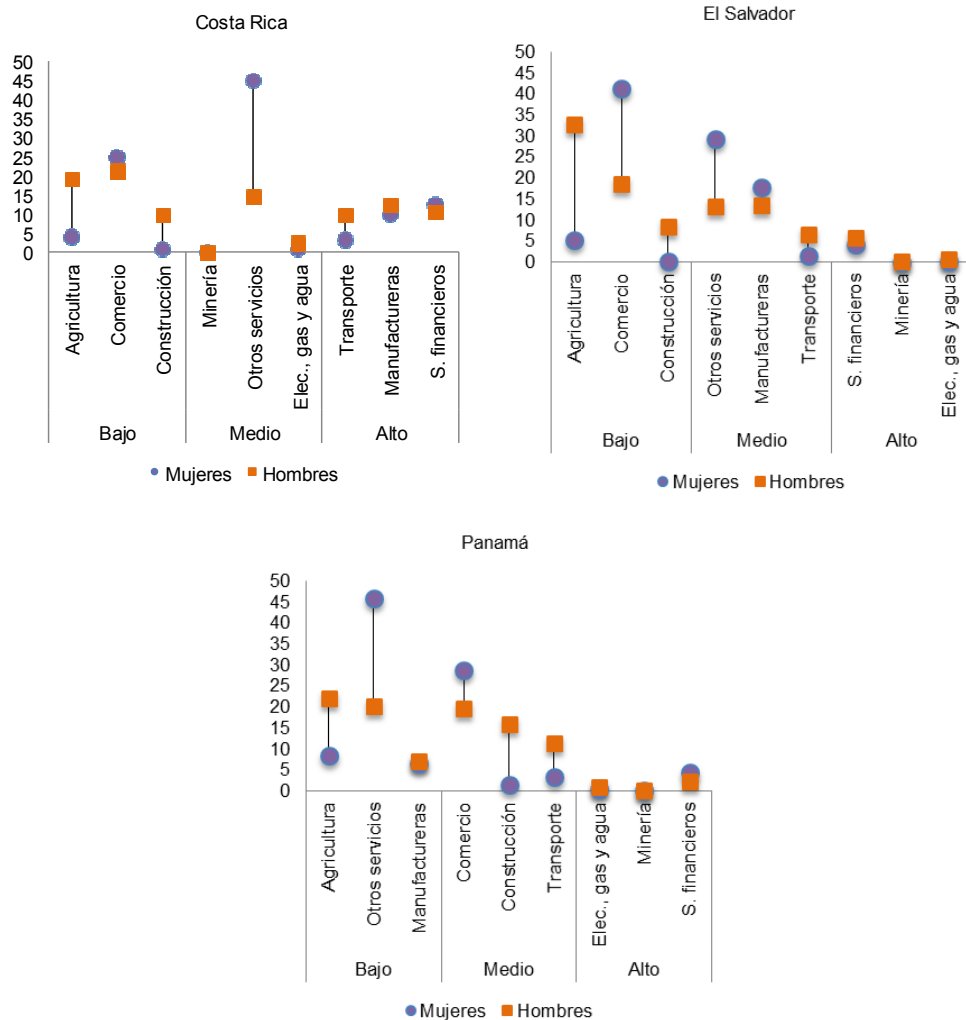
Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en mayo de 2015).

Notas: <sup>a</sup> En el caso del indicador de productividad, se procedió a dividir los nueve sectores de actividad disponibles en tres, y se consideraron tres sectores en cada caso ordenados de acuerdo con su nivel de productividad, y con ello se determinaron los sectores de alta, media y baja productividad.

<sup>b</sup> El porcentaje es con relación al mismo grupo sexual, es decir, al porcentaje intrasexual.

Asimismo, cabe resaltar los diferenciales en la participación de mujeres y hombres en las distintas actividades económicas. En el gráfico 5 se muestra la concentración de hombres y mujeres en cada país en las actividades económicas. En los tres países se observa que la mayor concentración de mujeres ocupadas se da en las actividades de Otros servicios y Comercio. Entre el 70% y el 75% de las mujeres ocupadas participan en estos dos sectores. La participación de los hombres en estas actividades es alrededor de 35 puntos porcentuales menores, por lo que al parecer la ocupación en estos ramos sigue los estereotipos de género tradicionales y dichas actividades siguen siendo percibidas como “femeninas”. En Costa Rica se ve que la mayor concentración de las mujeres ocupadas se encuentra en Otros servicios (45%) al igual que en Panamá (46%); en el primer caso es una actividad con productividad media, y en el segundo, con productividad baja. En El Salvador la mayor concentración se da en Comercio (42%), que es una actividad con productividad baja.

**GRÁFICO 5**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN POR SEXO,**  
**SEGÚN NIVEL DE PRODUCTIVIDAD POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp), consultado en mayo de 2015).

Nota: El porcentaje es con relación al mismo grupo sexual, es decir, al porcentaje intrasexual.

Costa Rica es el país que comparativamente concentra más población en actividades de alta productividad (el 25% de las mujeres ocupadas y el 32% de los hombres). En El Salvador sólo el 4,5% del total de las mujeres ocupadas participan en sectores de alta productividad y 6,5 % de los hombres; en el caso de Panamá el porcentaje es de 5% y 3,5% respectivamente. Panamá es el único país, de los tres, que concentra más mujeres que hombres en la suma global de actividades de alta productividad. No obstante, se percibe que en el sector financiero —que es una actividad de productividad alta para los tres países— la concentración de las mujeres es mayor que la de los hombres tanto en Panamá como en Costa Rica.

Son interesantes los hallazgos de la concentración de mujeres y hombres en sectores de menor productividad. En el caso de Costa Rica, la mitad de la población ocupada masculina se concentra en sectores de productividad baja, mientras que el grueso de la población ocupada femenina se concentra en sectores de productividad media (46%). En El Salvador, el 60% de la población masculina ocupada trabaja en sectores de productividad baja y un tercio en sectores de productividad media; en el caso de las mujeres casi la mitad de las que trabajan lo hace en sectores de productividad media y un porcentaje cercano en sectores de productividad baja; por lo que en El Salvador, al igual que en Costa Rica, la concentración laboral de los hombres se da en sectores de productividad baja, y en el caso de las mujeres se da en sectores de productividad media. En Panamá sucede lo contrario, ya que el 61% de la población femenina ocupada se emplea en sectores de productividad baja, y solo la mitad de los hombres trabaja en estos sectores.

Una estrategia de fomento a la empresarialidad de las mujeres tendrá referentes distintos si la intención es que una mayor proporción de ellas se desarrollen en sectores de alta productividad.

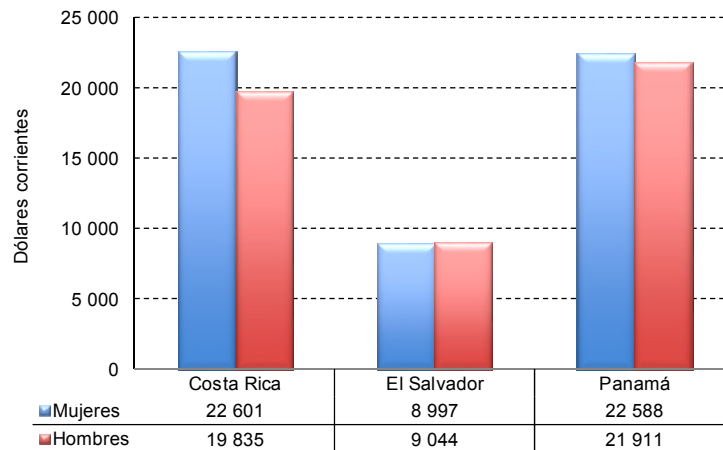
### **Productividad y empleo de las mujeres**

Con la información anterior se pudo estimar el porcentaje de participación en la ocupación de las mujeres y los hombres de acuerdo con el grado de productividad de los sectores en los que se ubican. Se observa que la proporción de la población que trabaja en sectores de productividad alta es muy baja, a excepción de Costa Rica. En Costa Rica una tercera parte de la población masculina ocupada y una cuarta parte de las mujeres ocupadas trabajan en sectores de productividad alta. Tanto en Costa Rica como en El Salvador es mayor la proporción de la población masculina que trabaja en sectores de alta productividad, que la proporción de la población femenina. En Panamá se observa una mayor participación de las mujeres panameñas en los sectores de alta productividad, de aquella que se registra en los hombres, pero al igual que en El Salvador, la proporción de la población ocupada en estos sectores es baja.

El hallazgo anterior ofrece elementos para señalar que los diferenciales en la generación de valor agregado por sector, es decir, la heterogeneidad estructural, deberá ser tomada en cuenta para promover una mayor participación de hombres y mujeres en sectores de alta productividad y el fomento empresarial de las mujeres también en sectores de alta productividad.

Diversos estudios han mostrado que las mujeres se emplean en sectores de baja productividad y el gráfico anterior ofrece indicios de que en algunos países, como Costa Rica y El Salvador, la proporción de hombres ocupados en estos sectores es mayor comparativamente a la de las mujeres, y que las mujeres se emplean en sectores de mayor productividad que los hombres. En seguida se presentará la productividad promedio de mujeres y hombres, resultado de la suma ponderada de la productividad por sector; el factor de ponderación es la estructura ocupacional sectorial de mujeres y de hombres en cada país.

**GRÁFICO 6**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: PRODUCTIVIDAD PROMEDIO POR PERSONA**  
**OCUPADA EN LAS ACTIVIDADES EN QUE ESTÁN EMPLEADOS MUJERES Y HOMBRES, 2012**  
*(En dólares)*



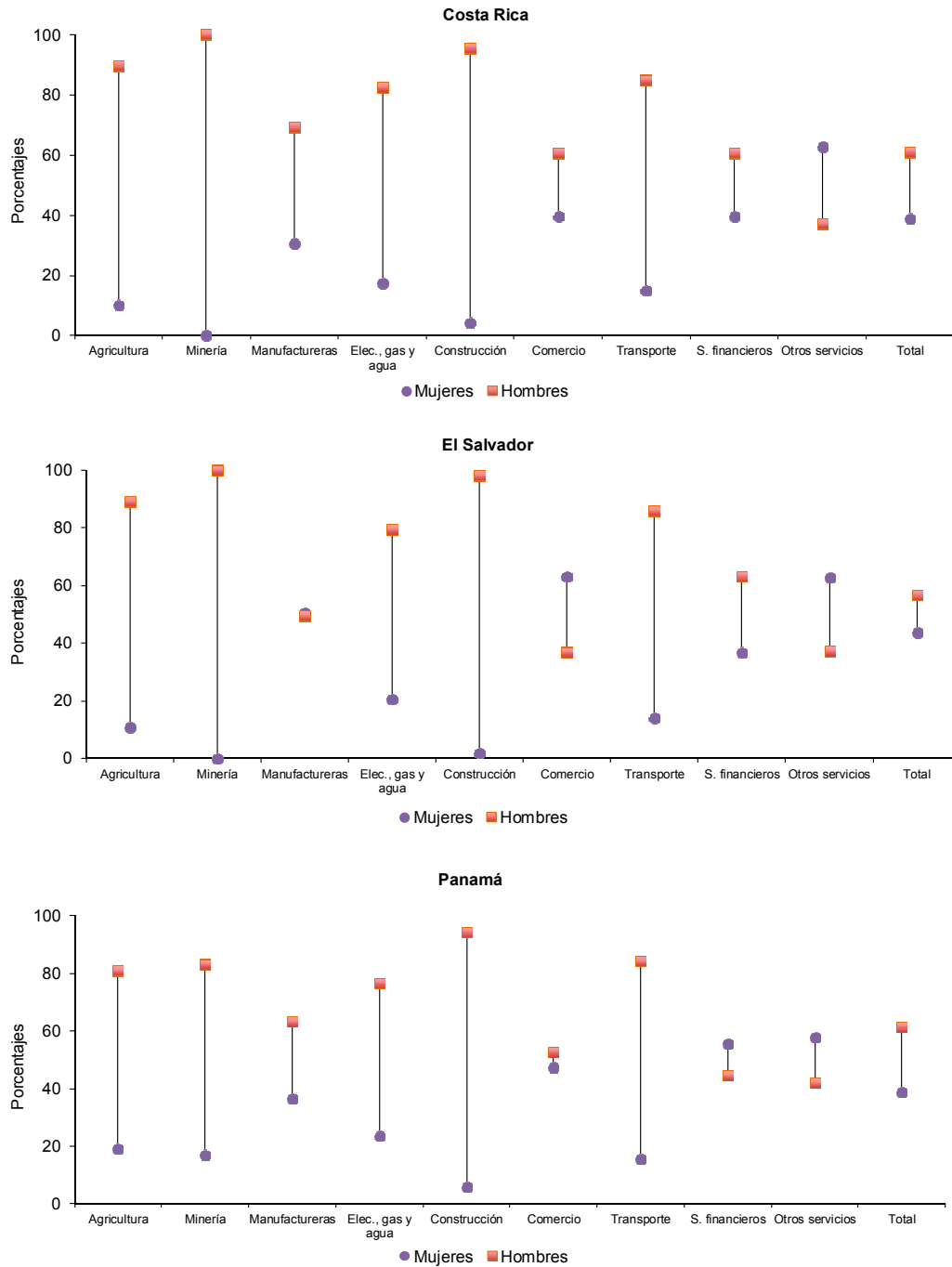
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)> y Banco Mundial <<http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN>>, consultado en mayo de 2015).

La productividad promedio por persona ocupada por sexo da valores superiores en las mujeres en Costa Rica y Panamá, y prácticamente iguales en El Salvador. No obstante que hay un porcentaje mayor de mujeres panameñas que de hombres en sectores de baja productividad, es mayor el porcentaje de ellas en los sectores de alta productividad (5,1%) que los hombres (3,5%). Este valor sustancialmente más alto de la productividad en los sectores en donde ésta es alta, da lugar a que el promedio de la productividad de las mujeres en este país sea mayor que el de los hombres. Por tanto, la productividad promedio ponderada por persona ocupada desagregada por sexo da resultados muy parecidos entre mujeres y hombres para Costa Rica y Panamá, siendo la de las mujeres ligeramente mayor, y niveles un poco más bajos para las mujeres que para los hombres en El Salvador.

Los datos disponibles sobre los componentes de la productividad por persona ocupada permiten hacer una estimación de la aportación de las mujeres y hombres al PIB, la que se presenta a continuación.

El único supuesto detrás de este cálculo es que el producto por persona ocupada es equivalente en mujeres y hombres, es decir, tratándose del producto por persona ocupada, da lo mismo que esa persona sea mujer u hombre. Otras variables aportan indicios de que tal hipótesis es razonable, porque, como se verá más adelante, el promedio de escolaridad es el mismo entre mujeres y hombres en El Salvador, y es más alto en las mujeres en Costa Rica y Panamá.

**GRÁFICO 7**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: APORTACIÓN PORCENTUAL DE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES AL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA**  
**BAJO EL SUPUESTO DE QUE EL PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA ES EQUIVALENTE EN MUJERES Y HOMBRES: ESTRUCTURA PORCENTUAL, 2012**

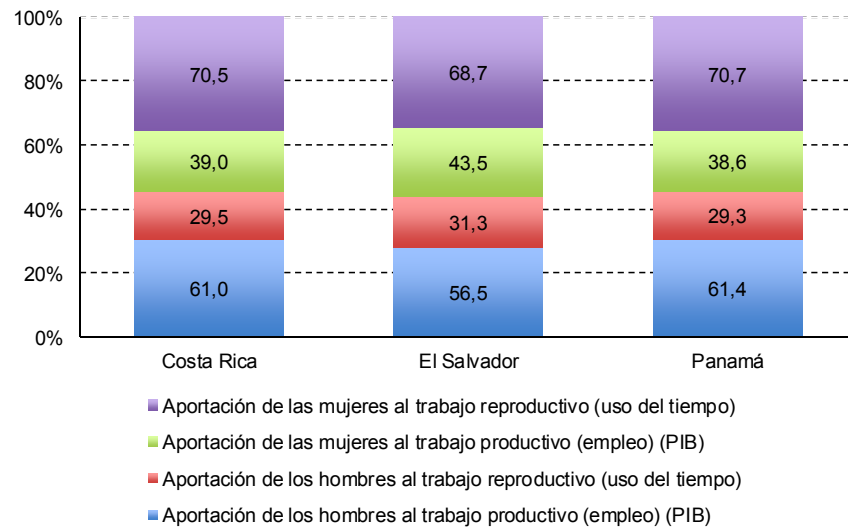


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)> y Banco Mundial <<http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN>>, consultado en mayo de 2015).

Como se puede observar en el gráfico 7, en casi todos los rubros los porcentajes de mujeres son menores que los de los hombres. Esto se debe a que la participación de la mujer en el mercado laboral es menor que la del hombre. Las mujeres ocupan en una mayor proporción que los hombres una cantidad importante de su tiempo en realizar labores de cuidado de infantes, personas de la tercera edad y enfermos, lo cual les deja poco tiempo para poder dedicarlo al trabajo remunerado. Esto a su vez ocasiona que el trabajo remunerado que aceptan sea usualmente bajo condiciones precarias en cuanto a derechos laborales se refiere.

Los porcentajes del gráfico 7 son una medida que ofrece una cifra de cuánto aportan las mujeres al Producto Interno Bruto con su empleo en cada uno de los sectores de actividad. Con estos resultados, y los de las encuestas de Uso del Tiempo, con el supuesto de que el valor por trabajador y trabajadora en el ámbito reproductivo tiene un valor equivalente al del ámbito productivo de cada país, resulta que en la suma de trabajo reproductivo y productivo (empleo), las mujeres aportan el 55% en Costa Rica y Panamá, y el 56% en El Salvador, tal como puede advertirse en el eje vertical del gráfico 8.

**GRÁFICO 8**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: APORTACIÓN DE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES**  
**AL TRABAJO PRODUCTIVO (EMPLEO, PIB) Y AL TRABAJO REPRODUCTIVO**  
**(USO DEL TIEMPO): ESTRUCTURAS PORCENTUALES**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp) y Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN>), consultado en mayo de 2015).

Nota conceptual: El trabajo es el esfuerzo físico o mental que realizan las personas con el objetivo de generar riqueza. Cuando este trabajo se efectúa en el ámbito del mercado, y se recibe por ello una remuneración, se lo entiende como empleo (CEPAL, 2014, pág. 172), “Encuestas de Uso del tiempo en Costa Rica 2012, El Salvador 2010 y Panamá 2011”.

Nota sobre supuestos: El producto por persona ocupada es equivalente en mujeres y hombres. El valor por trabajador y trabajadora en el ámbito reproductivo tiene un valor equivalente al del ámbito productivo.

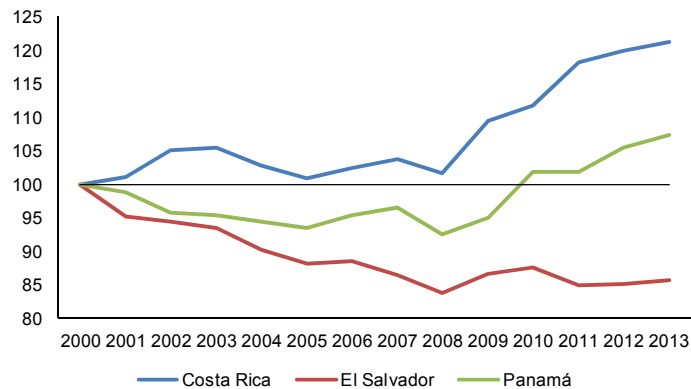


#### 4. Salarios

La evolución de los salarios en los tres países sigue el mismo ciclo resultado de los efectos de las crisis económicas internacionales, pero con tendencias diferenciadas.

Costa Rica tiene los salarios medios reales más altos; estos decrecieron entre 2000 y 2008, y enseguida registraron una recuperación acumulada de 20% en el período 2008 a 2013. El mismo patrón siguió Panamá, pero con caídas mayores y recuperación menor, que alcanzó poco más de 7% hacia 2013. En El Salvador el decrecimiento es aún mayor: en este caso se da una ligera recuperación hasta 2009, que se detiene a partir de 2011.

**GRÁFICO 9**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: SALARIO MEDIO REAL ANUAL, 2000-2013**  
*(Índices 2000 = 100)*

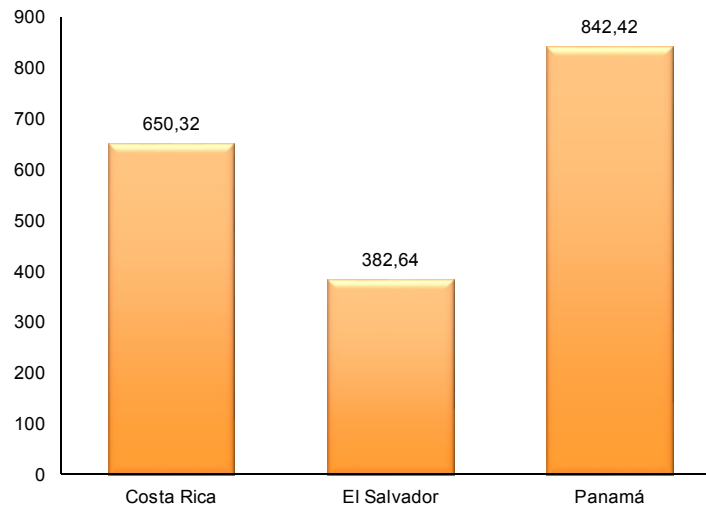


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)), consultado en enero de 2015).

Si se revisa el nivel de los salarios mínimos en los tres países, las diferencias son marcadas.

Los salarios mínimos ajustados a paridad de poder adquisitivo son más altos en Panamá. El valor del salario mínimo de Costa Rica es el 77% del valor del de Panamá. El salario mínimo promedio en El Salvador es de 45% del de Panamá. El crecimiento económico más acelerado de Panamá se ha dado acompañado de salarios mínimos más altos, pero salarios medios reales que crecen poco.

**GRÁFICO 10**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: SALARIO MÍNIMO MENSUAL**  
**AJUSTADO A PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO, 2014**  
*(En dólares)*



Fuente: Elaboración propia con información en base de Costa Rica “Diario Oficial La Gaceta, Decreto Ejecutivo No. 38520-MTSS”, 1º de julio de 2014 <[http://www.cicr.com/files/repositoryFile/files/89\\_salarios\\_i\\_semestre\\_2015.pdf](http://www.cicr.com/files/repositoryFile/files/89_salarios_i_semestre_2015.pdf)>; El Salvador, “Consejo Nacional del Salario Mínimo de El Salvador, Decreto 106 Salario mínimo” <<http://www.diariooficial.gob.sv/>>; Panamá, “Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (2014), Decreto Ejecutivo 182” <[http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27443\\_A/44898.pdf](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27443_A/44898.pdf)>, consultado en mayo de 2015).

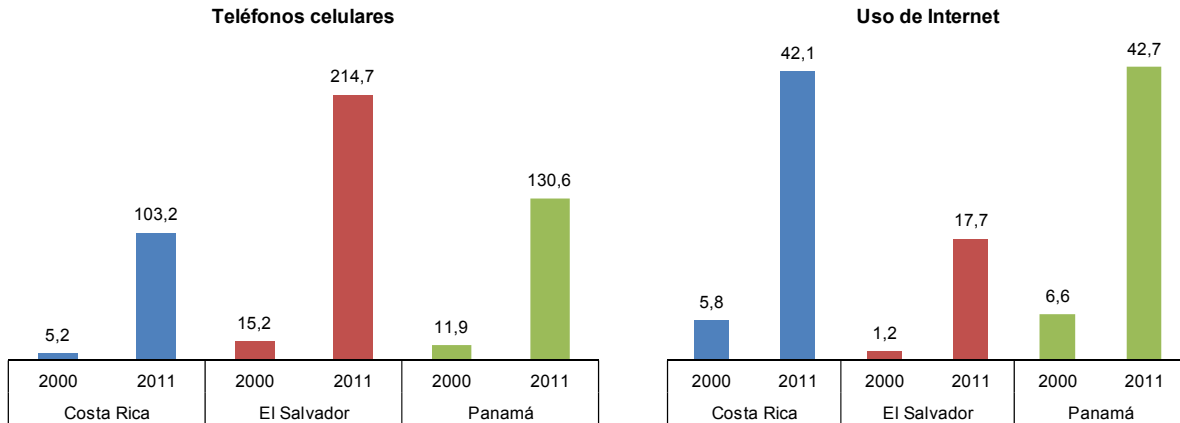
Nota: Costa Rica: es el correspondiente a trabajador no calificado (genérico). El Salvador: es el promedio simple de los salarios mínimos en agrícola, industria, comercio y servicios, y maquila, textil y confección. Panamá: es el promedio simple de los salarios mínimos de zonas 1 y 2.

## 5. Acceso a las tecnologías de la información y la comunicación

El acceso a las tecnologías de la información y la comunicación es un ámbito muy importante no solo en términos económicos y productivos, sino por las implicaciones de la revolución tecnológica, que agregó a la función de producción, como factores intangibles, el conocimiento y la información, con enormes potenciales para avanzar en la igualdad social.

Cada vez es más frecuente ver a personas de escasos recursos para las que el uso de la telefonía celular se ha convertido en un servicio básico. A partir de este bien se han desarrollado ofertas de servicios empresariales, particularmente financieros, pero también de formación de redes productivas, que reducen las barreras territoriales para su acceso. En el caso de los tres países se advierte un fuerte crecimiento del uso de la telefonía celular, mayor en el caso de El Salvador, probablemente producto de la condición migrante de su población. No obstante, el avance de este país en el uso de Internet se ha quedado rezagado respecto de lo que se advierte en Costa Rica y Panamá, con avances muy parecidos.

**GRÁFICO 11**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: ACCESO A TELEFONÍA CELULAR E INTERNET**  
**POR CADA 100 HABITANTES, 2000-2011<sup>a</sup>**

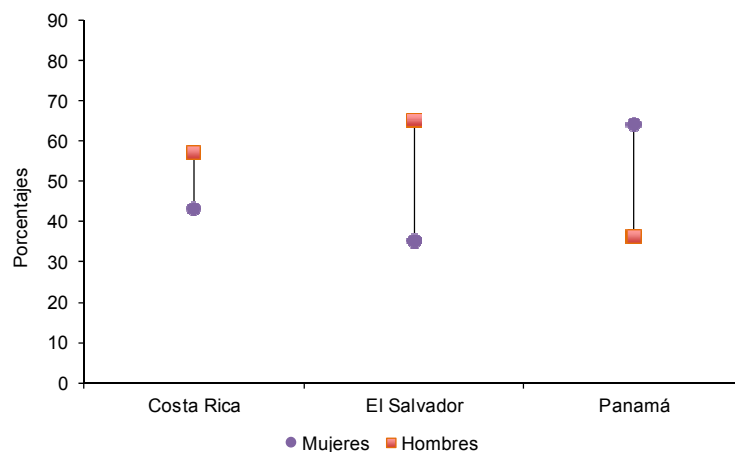


Fuente: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica), “Estadísticas de Centroamérica, indicadores sobre desarrollo Humano sostenible”, PEN–San José, Costa Rica.

<sup>a</sup> El valor puede ser mayor que 100 porque las personas pueden tener más de un teléfono.

Bajo estas consideraciones, una medida del uso de la Internet por sexo puede ser a partir de los estudios existentes sobre usuarios y usuarias de redes sociales, resultado de estudios de mercado. En este caso se dispone de información que muestra que en Panamá la mayoría de los usuarios de redes sociales son mujeres; lo contrario sucede en Costa Rica y El Salvador, en donde el porcentaje del total de usuarios es menor en las mujeres.

**GRÁFICO 12**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL**  
**DE USUARIAS Y USUARIOS DE REDES SOCIALES**  
*(En porcentajes)*



Fuente: iLifebelt América Central (2013), “Estudio de Redes Sociales” <<https://octavioislas.files.wordpress.com/2013/08/redes-sociales-centroamerica-2013.pdf>>, consultado en junio de 2015).

Nota: La distribución de la población por sexo se refiere al porcentaje de un sexo con relación al otro (intersexo).

## 6. Desigualdad de ingresos

### a) Desigualdad en las zonas rurales

En este apartado se analizará la desigualdad en materia de ingresos, medida con el coeficiente de Gini, con información rural de 1990 a 2012.

El Salvador registra los menores valores y con tendencia decreciente durante todo el siglo XXI; la explicación de este hecho puede derivar del deterioro persistente de su salario medio real, que provoca una igualación en niveles más bajos de salarios entre mujeres y hombres.

Panamá registra los índices de mayor desigualdad en su información a partir de 2001.

Por su parte, Costa Rica incrementó sus índices de desigualdad a partir de 2009, con lo que revirtió la tendencia de mejora que se había observado entre 2002 y 2008.

### b) Desigualdad en las zonas urbanas

La desigualdad en zonas urbanas en estos tres países ha registrado una tendencia creciente en Costa Rica a partir de 2006, y en Panamá a partir de 2009.

En sentido contrario, en El Salvador se registró una mejora considerable en el coeficiente de Gini en las zonas urbanas entre 2009 y 2011, aún mayor que lo observado en las zonas rurales, en las que también mejoró. Esta evolución se da en un contexto de franco deterioro de su salario medio real, tal como se mencionó anteriormente. Se ha observado que cuando los salarios son muy bajos, las brechas de desigualdad de género se cierran por el deterioro generalizado de los ingresos de la población ocupada, es decir, las brechas se cierran no porque la población ocupada de menor salario mejore, sino porque la de salarios más altos empeora. Este podría ser el caso de lo que se observa en El Salvador.

Antes de cerrar el tema de la desigualdad se propone un indicador adicional proxy que será de utilidad por su oportunidad y disponibilidad en el banco de información económica de la CEPAL. Este indicador por ahora solo es una expresión visual de la evolución de la desigualdad medida por la distancia que se observa entre la línea del índice del PIB per cápita anual (que debería ser en realidad la productividad por persona ocupada, de la que en este estudio se calculó solo la de un año) y la línea del índice del salario medio real anual. Este indicador da cuenta del proceso de concentración que se genera por el pago a otros factores de la producción diferentes al salario.

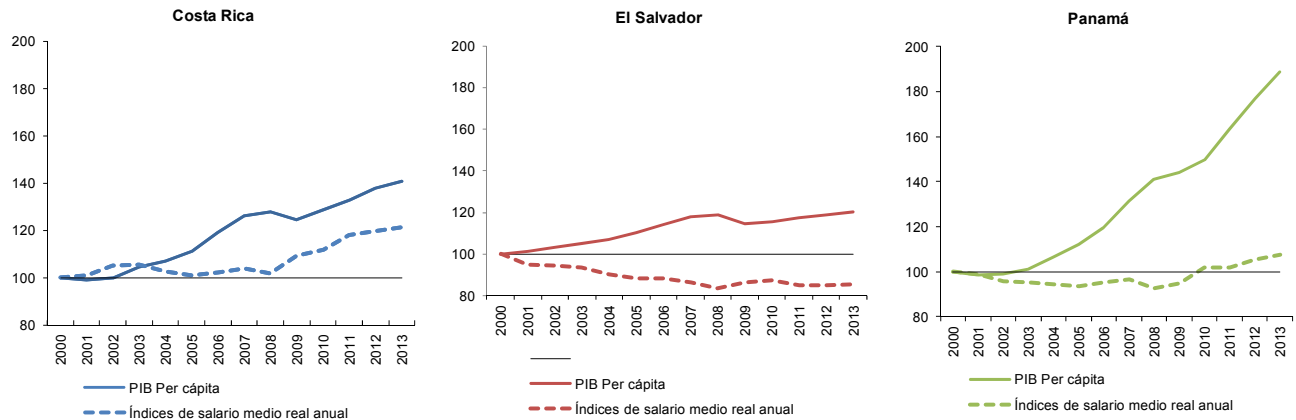
Este proceso de concentración afecta en mayor medida a las mujeres por la brecha salarial existente entre mujeres y hombres, tal como se verá más adelante.

Desarrollar este indicador de manera más fina será importante para medir la evolución de las brechas económicas entre mujeres y hombres en la función de producción con perspectiva de género.

Con este indicador es posible advertir que: a) en períodos de crisis internacionales agudas (2008 en este ciclo) la concentración del ingreso crece; b) hay países como Costa Rica que seguramente deciden medidas redistributivas para reducir el impacto de estas crisis en la distribución del ingreso, porque si bien la brecha se abre inicialmente, luego se logra cerrar; c) en El Salvador continúa ampliándose la concentración del ingreso; d) en Panamá dicha concentración es enorme, lo que seguramente afecta el

dinamismo del mercado interno al crecer poco los ingresos medios. Esto puede aumentar la dependencia de su crecimiento respecto del comportamiento de los mercados externos.

**GRÁFICO 13**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: INDICADOR PROXI DE LA**  
**CONCENTRACIÓN DEL INGRESO ENTRE 2000 A 2013**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en enero de 2015).

## C. INDICADORES SOBRE AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES

### 1. Ocupación: tasas de participación económica según condición de pobreza

Las tasas de participación económica de 2010, en todos los casos, son menores en las mujeres que los hombres, y menores en las mujeres pobres que en las no pobres. Sobresale la baja participación de las mujeres rurales pobres de Costa Rica y El Salvador. Las mujeres pobres rurales y urbanas de los tres países tienen una participación por debajo del promedio de América Latina, a excepción de las mujeres urbanas de El Salvador. En Costa Rica destaca la menor participación de las mujeres en casi todos los segmentos, con excepción de las mujeres pobres urbanas, en donde la tasa más baja es la de Panamá.

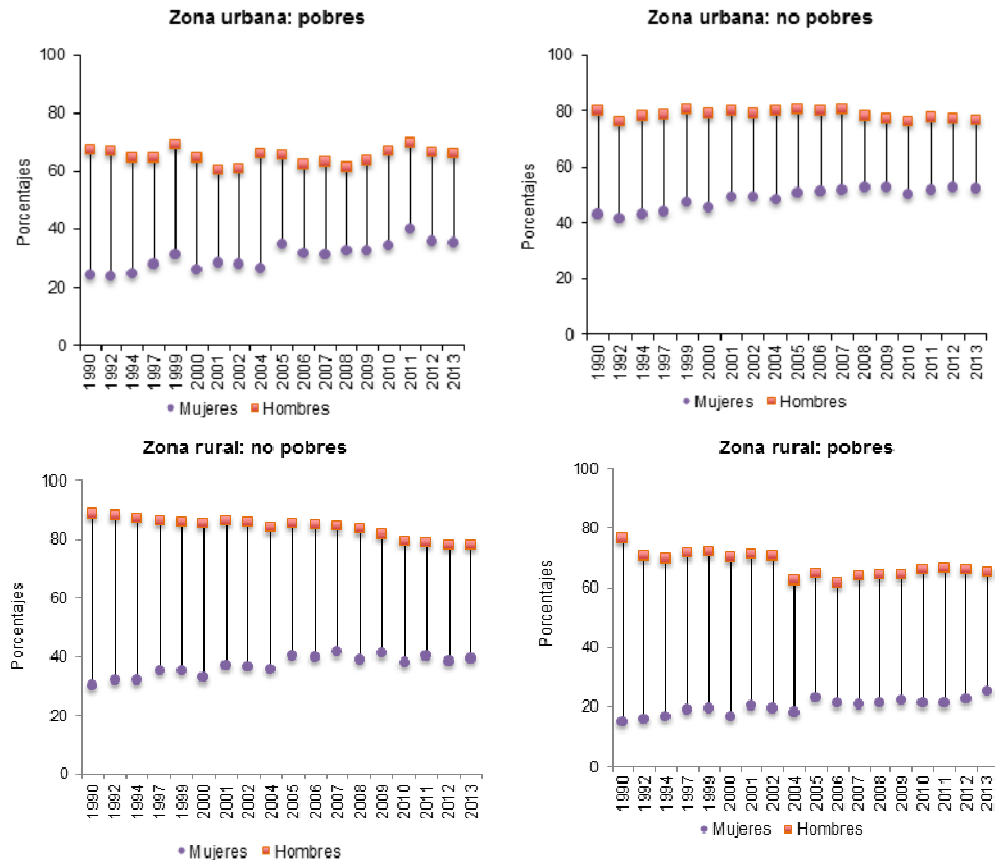
En seguida se presenta un análisis de la evolución de las tasas de participación económica de las mujeres pobres y no pobres, en zonas rurales y urbanas.

En los tres países se observa una tendencia a la reducción de las tasas de participación económica de los hombres pobres y no pobres, rurales y urbanos; la única excepción en este caso es la de los hombres no pobres urbanos en Panamá. En el caso de las mujeres, en todos los casos se advierte una leve tendencia creciente a lo largo del período presentado, con excepción de las mujeres pobres urbanas de Panamá. Lo anterior implica también una reducción muy lenta de la brecha en estas tasas de mujeres y hombres.

En Costa Rica las tasas de participación económica de los hombres han tenido una tendencia decreciente desde el inicio de la década de los noventa, con excepción de los hombres pobres en zonas urbanas. La mayor tasa se presenta en los hombres rurales no pobres, la que en los últimos años alcanza valores muy cercanos a la de los hombres no pobres en zonas urbanas.

En tanto, en las mujeres pobres y no pobres, en zonas urbanas y rurales, la tendencia ha sido creciente a ritmos lentos: en 23 años aumentó apenas alrededor de 10 puntos en promedio en cada una de estas clasificaciones, valores que están por debajo de los promedios latinoamericanos.

**GRÁFICO 14**  
**COSTA RICA: TASA DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, SEGÚN SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA, POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1990-2013**  
*(En porcentajes)*

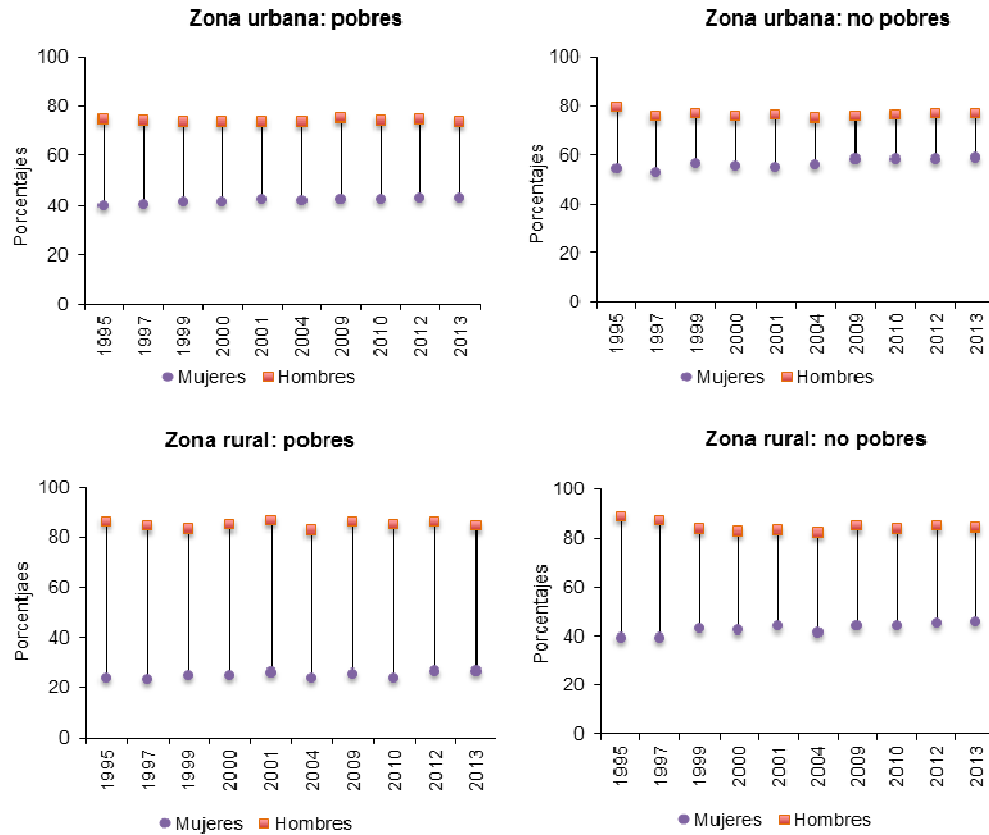


Fuente: Elaboración propia con base en datos (disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)), consultado en enero de 2015).

En El Salvador la tasa de participación de los hombres también registra valores con tendencia decreciente entre 1995 y 2013, y en este caso las más altas tasas las presentan los hombres en zonas rurales, pobres y no pobres.

Las mujeres salvadoreñas registran tendencias crecientes, aunque a un ritmo más bajo que en el caso de Costa Rica; sin embargo, parten de valores más altos. Destaca en El Salvador el bajo valor de la tasa de mujeres rurales pobres, con un crecimiento de apenas tres puntos porcentuales en 19 años. En los demás casos la tasa de las mujeres creció en el período alrededor de 7 puntos porcentuales.

**GRÁFICO 15**  
**EL SALVADOR: TASA DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, SEGÚN SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1995-2013**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp), consultado en mayo de 2015).

En Panamá la tasa de participación económica de los hombres no pobres en zonas urbanas crece. Las más altas tasas son en hombres pobres y no pobres en zonas rurales, como en el caso de El Salvador.

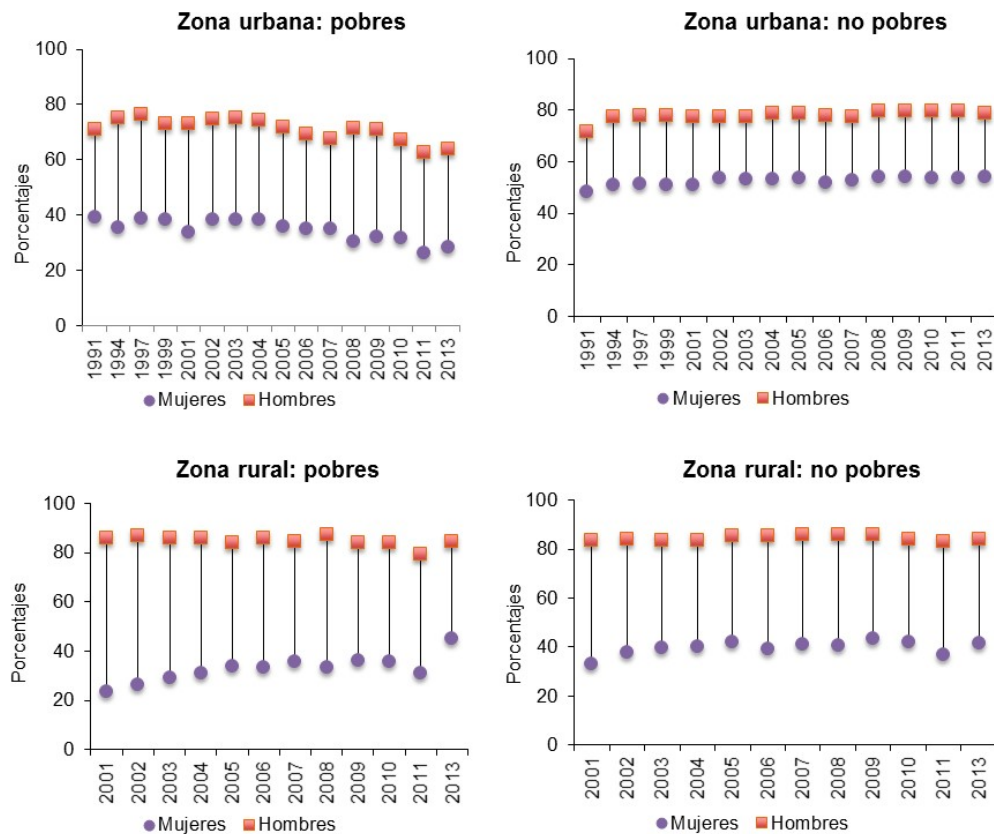
En las mujeres no pobres en zonas urbanas su nivel se ha mantenido prácticamente sin cambio desde el año 2002; lo mismo sucede en las mujeres rurales no pobres. En las urbanas pobres decrece sistemáticamente desde 2005, en tanto que en las mujeres pobres en zonas rurales crece con fluctuaciones.

En los años de desaceleración económica importante en Panamá, 2008 y 2009, producto en gran medida de la crisis económico-financiera internacional, las tasas de participación económica de mujeres y hombres tuvieron comportamientos diferenciados. En efecto, los hombres no pobres de zonas urbanas, y los no pobres y pobres en zonas rurales, presentan un comportamiento contracíclico en su tasa de participación económica; en la teoría económica suele denominarse “trabajador añadido”, que significa que esta tasa aumenta en períodos de crisis por la incorporación de nuevos miembros de la familia al mercado laboral para compensar la caída de los salarios medios reales. Ello sucede de forma menos acentuada en el caso de las mujeres no pobres de zonas urbanas que en 2008 incrementaron su tasa en 1,7 puntos porcentuales respecto de la registrada en 2007. Pero un comportamiento procíclico ocurre con

las mujeres pobres en zonas urbanas y rurales pobres y no pobres, cuya tasa decrece en 2008 en los tres casos, como se advierte en el gráfico 16. En este caso la denominación sugerida es la de “trabajadora desalentada”, que se presenta cuando dejan de buscar empleo porque tienen la percepción de que en las circunstancias de crisis no lo encontrarán (CEPAL, 2014, pág. 182).

**GRÁFICO 16**  
**PANAMÁ: TASA DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, SEGÚN SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1991-2013**

(En porcentajes)



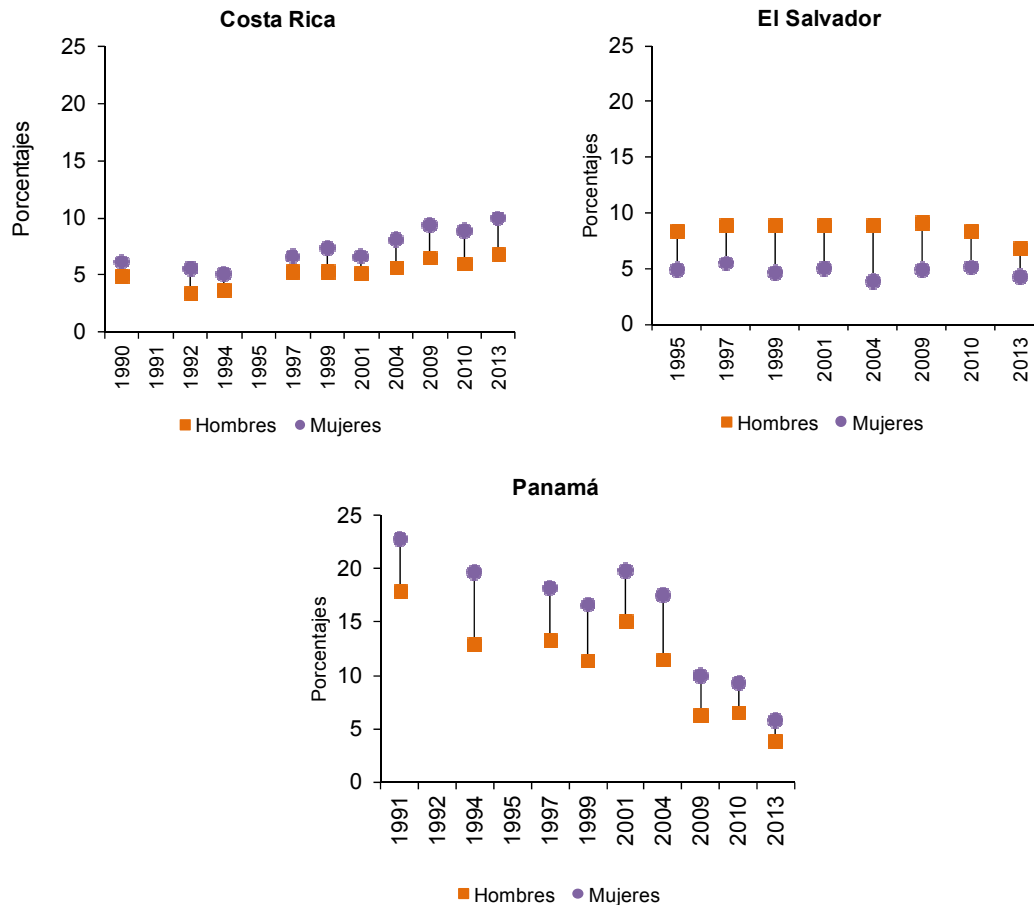
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp), consultado en mayo de 2015).

### a) Desempleo

En Costa Rica, desde 1990 a la fecha las tasas de desempleo abierto han sido más altas en las mujeres que en los hombres. En El Salvador ha sucedido lo contrario, según muestra la información disponible de 1995 a la fecha. En Panamá los altos diferenciales entre las tasas de empleo abierto de las mujeres y los hombres de 1991 se redujeron año con año, y aumentaron nuevamente en 2009 y 2010 (años de menores tasas de crecimiento del PIB del presente siglo en ese país). En 2011 desaparece la brecha entre mujeres y hombres y reaparece en 2013.



**GRÁFICO 17**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: TASA DE DESEMPLEO URBANO**  
**SEGÚN SEXO, 1990-2013**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en mayo de 2015).

### b) Tasas de desempleo abierto por edad y sexo

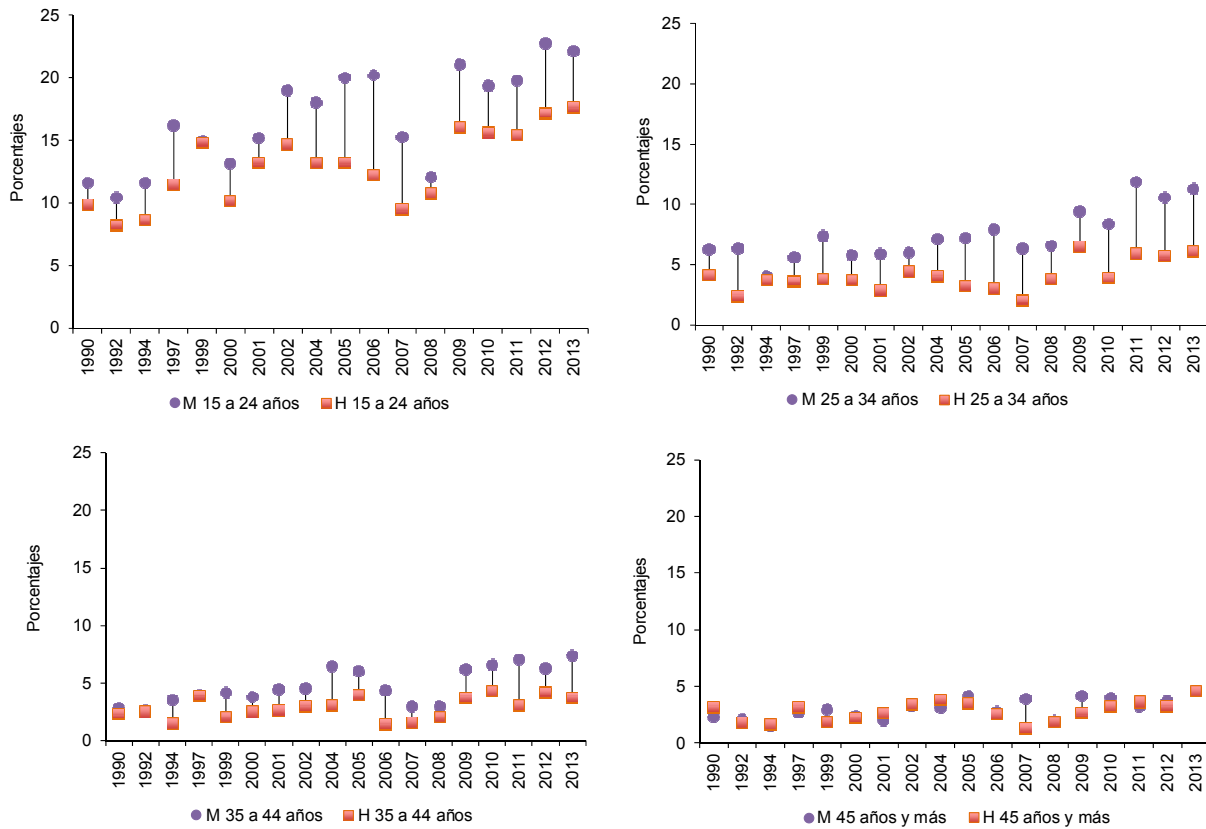
Es importante analizar la evolución de las tasas de desempleo por estructuras de edades, ya que las tasas generales promedio esconden grandes brechas que afectan en mayor medida a las mujeres y hombres jóvenes.

En Costa Rica, el único rango de edad de los cuatro disponibles en el que las mujeres no enfrentan brechas de desigualdad respecto de los hombres en la tasa de desempleo abierto, es en el rango de 45 años y más, pero los niveles son muy bajos. En los demás rangos de edad las mujeres tienen más alta tasa que los hombres. Además, en estos tres rangos de edad, mujeres y hombres registran tendencia creciente en sus tasas de desempleo.

Destacan también las mayores tasas de desempleo de las y los jóvenes, de mayor nivel en las mujeres. En ambos casos se advierte un comportamiento anticíclico, al reducirse en años de crisis económica, lo que en este caso puede ser resultado de programas públicos o del efecto de los y las “trabajadoras desalentadas”, anteriormente descrito.

**GRÁFICO 18**  
**COSTA RICA: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO SEGÚN SEXO**  
**Y GRUPOS DE EDAD, 1990-2013**

(En porcentajes)

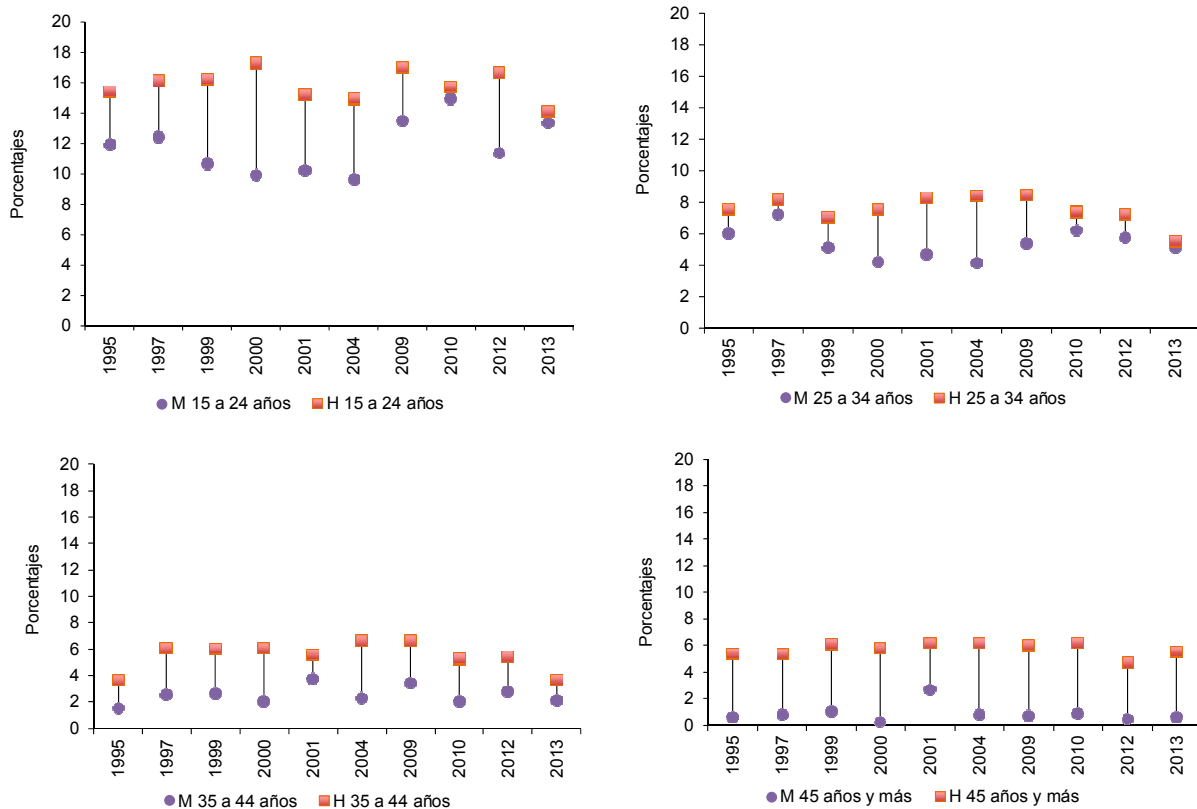


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en mayo de 2015).

En El Salvador todas las tasas de desempleo de cada uno de los rangos de edad a lo largo del período presentado son más bajas en las mujeres que en los hombres. Las tasas de desempleo más altas también se presentan en los y las jóvenes, siendo las de los hombres las de mayor nivel. Cabe mencionar que en 2013 las brechas de género se cerraron para los jóvenes y adultos jóvenes (edades 15 a 34 años) y se redujeron para los rangos de 34 a 45 años; para los de 45 años y más permanecieron constantes.

En este país todas las tasas registran una tendencia decreciente, a excepción de la de las mujeres de 15 a 24 años. Las tasas de desempleo más bajas son las de las mujeres de 45 años y más, tal vez provocado, en parte, por el efecto de los y las “trabajadoras desalentadas”, hipótesis que requiere de estudios adicionales.

**GRÁFICO 19**  
**EL SALVADOR: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO**  
**SEGÚN SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 1995-2013**  
*(En porcentajes)*

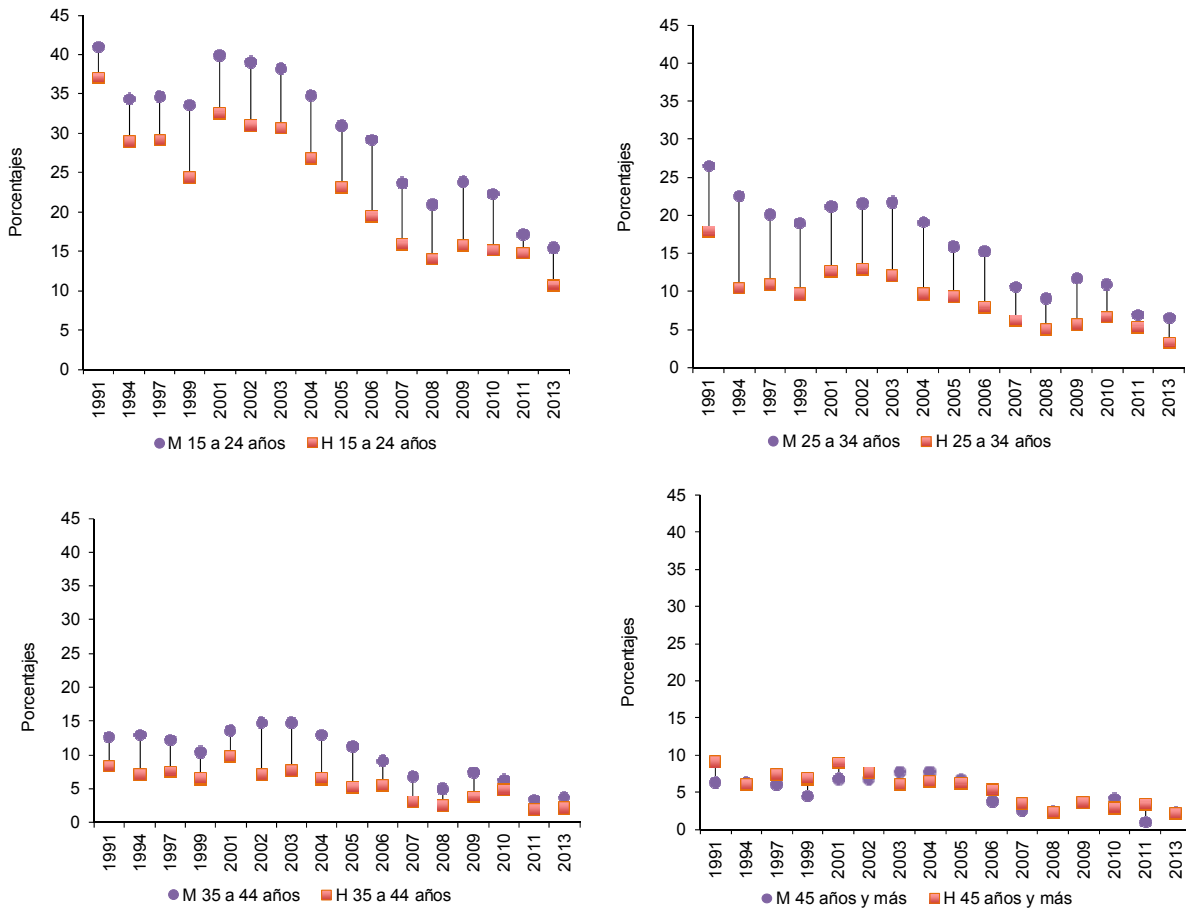


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)), consultado en mayo de 2015).

En Panamá todas las tasas de desempleo de mujeres y hombres de todas las edades han tenido una fuerte tendencia decreciente de 2002 a 2013. Este decrecimiento en todos los casos se vio interrumpido en 2009, el de menor crecimiento productivo del país en los últimos años.

El rango de edad sin brecha de género es el de 45 y más años; en el resto las mujeres presentan tasas de desempleo superiores a las de los hombres. Las más altas tasas se presentan en las y los jóvenes, con una brecha con cierta tendencia a cerrarse en años recientes. Algo similar sucede con el grupo de 25 a 34 años. En este país se advierte en todos los casos una reducción de la brecha existente en las tasas de desempleo abierto entre mujeres y hombres.

**GRÁFICO 20**  
**PANAMÁ: TASA DE DESEMPEÑO ABIERTO URBANO**  
**SEGÚN SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 1991-2013**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en mayo de 2015).

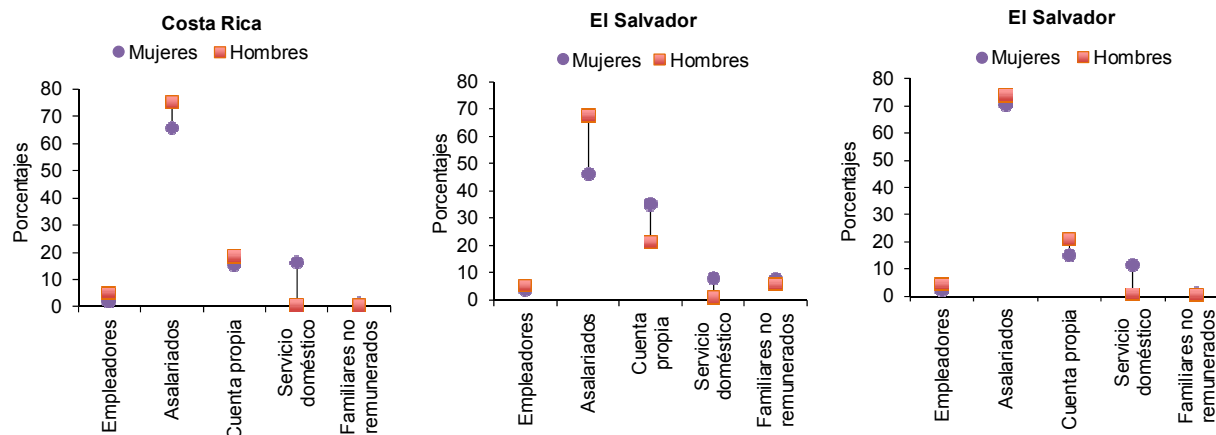
En todos los casos resulta urgente la atención a las mujeres jóvenes, dadas las altas tasas de desempleo que registran.

### c) Ocupación por categoría en zonas urbanas

Con información de 2012, que es el último año disponible, el trabajo asalariado es la ocupación que presenta el mayor porcentaje en los tres países, tal como se advierte en el gráfico 21: en Costa Rica (65,5% mujeres y 75,1% en hombres), El Salvador (46,3% mujeres y 67,3% en hombres) y Panamá (70,4% mujeres y 74,1% en hombres), sin que ello signifique que esta ocupación ofrezca las condiciones de ser un trabajo digno, es decir, que implique ingresos suficientes, así como las prestaciones que señalan

los tratados y acuerdos internacionales.<sup>8</sup> Por ello son muy importantes los contenidos del nuevo Plan Quinquenal de Costa Rica, que establece mecanismos para la aplicación efectiva del salario mínimo.

**GRÁFICO 21**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN ZONAS URBANAS POR CATEGORÍA OCUPACIONAL Y POR SEXO, 2012**



Fuente: CEPAL-CEPALSTAT, Estadísticas e Indicadores. Datos de población ocupada, consultada en enero de 2015. Disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp)

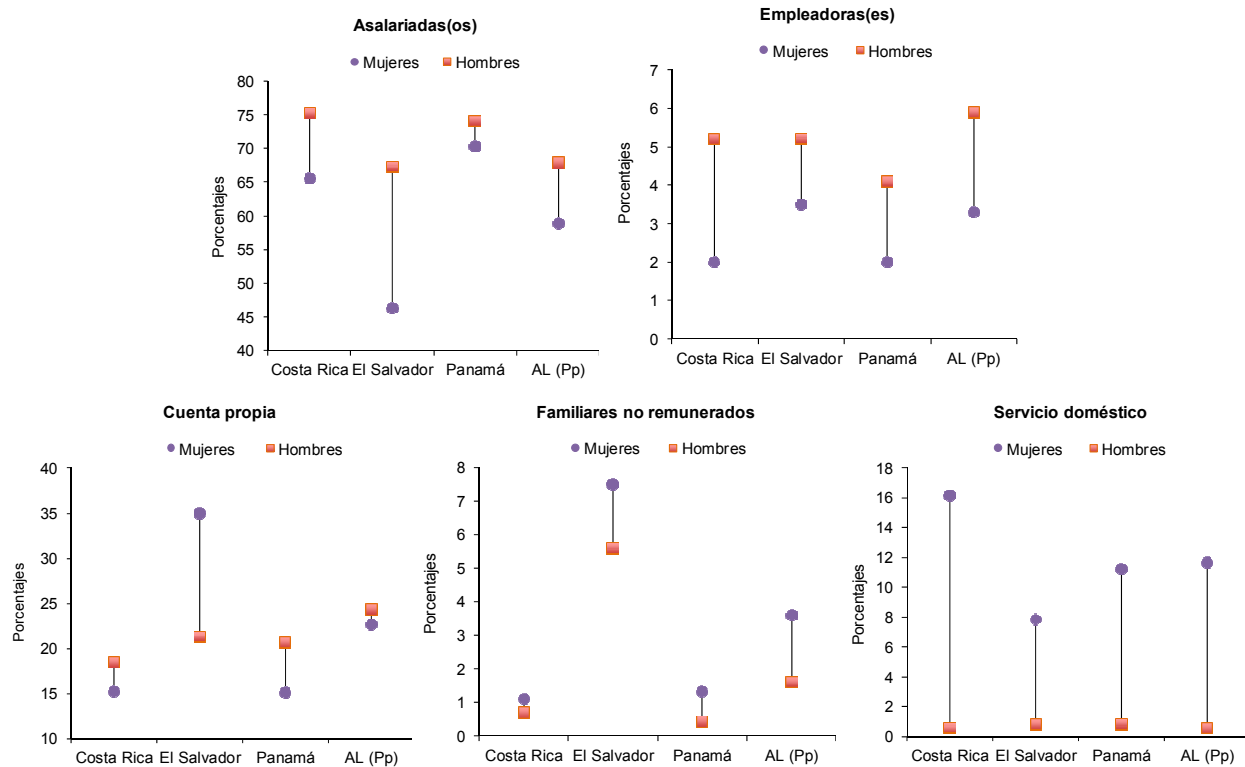
La categoría de trabajo en el servicio doméstico sólo aparece en las mujeres, y el porcentaje es mayor en Costa Rica. Este generalmente es un trabajo precario e informal.

Los porcentajes de mujeres (34,9) y hombres (21,2) que trabajan por cuenta propia registra la mayor diferencia en El Salvador. Este generalmente es un trabajo precario con emprendimientos productivos de sobrevivencia. El porcentaje de empleadores y empleadoras, que son los y las empresarias, es bajo, y más bajo aún en las mujeres (menor a 4 en el mejor de los casos). En Costa Rica, en 2012, el porcentaje de las mujeres empresarias (2%) es de casi una tercera parte que el de los hombres (5,2%), en Panamá de la mitad (2% y 4,1% respectivamente), en tanto en El Salvador el porcentaje en las mujeres (3,5%) es mayor que en los otros dos países y alcanza dos terceras partes del registrado por los hombres (5,2%). El porcentaje del trabajo no remunerado en negocios familiares solo es significativo en El Salvador en las mujeres (7,5%), y es mayor que el de los hombres (5,6%).

En El Salvador, alrededor del 50% de las mujeres y el 27,5% de los hombres están ocupados(as) en empleos precarios (trabajo doméstico y cuenta propia) o sin remuneración. En Costa Rica estos porcentajes de empleo precario son de 32,5% en las mujeres ocupadas y 19,3% en los hombres. En Panamá son 27,6% en las mujeres y 21,8% en los hombres. Las desigualdades en este caso son mayores en El Salvador, donde el porcentaje de mujeres en empleos precarios es 1,88 veces superior al de los hombres, en Costa Rica es de 1,68 veces, y en Panamá de 1,27 veces. Es importante resaltar que en los tres países es mayor el porcentaje de mujeres en empleos precarios que el de los hombres.

<sup>8</sup> En los sistemas de información laboral europeos, la medición de la ocupación no considera el trabajo informal. No es el caso de los sistemas estadísticos correspondientes a América Latina; un ejemplo de ello es el caso mexicano en la medición de la tasa de desempleo abierto, que incluye como población ocupada a quienes están en el empleo informal.

**GRÁFICO 22**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR, PANAMÁ Y AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN ZONAS URBANAS POR CATEGORÍA OCUPACIONAL, POR SEXO Y PAÍS, 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en enero de 2015).

Nota: AL (Pp) significa América Latina, promedio ponderada. Estos porcentajes son la estructura porcentual por sexo en cada caso.

#### **d) Brechas territoriales de desigualdad: ocupación por sector de actividad económica**

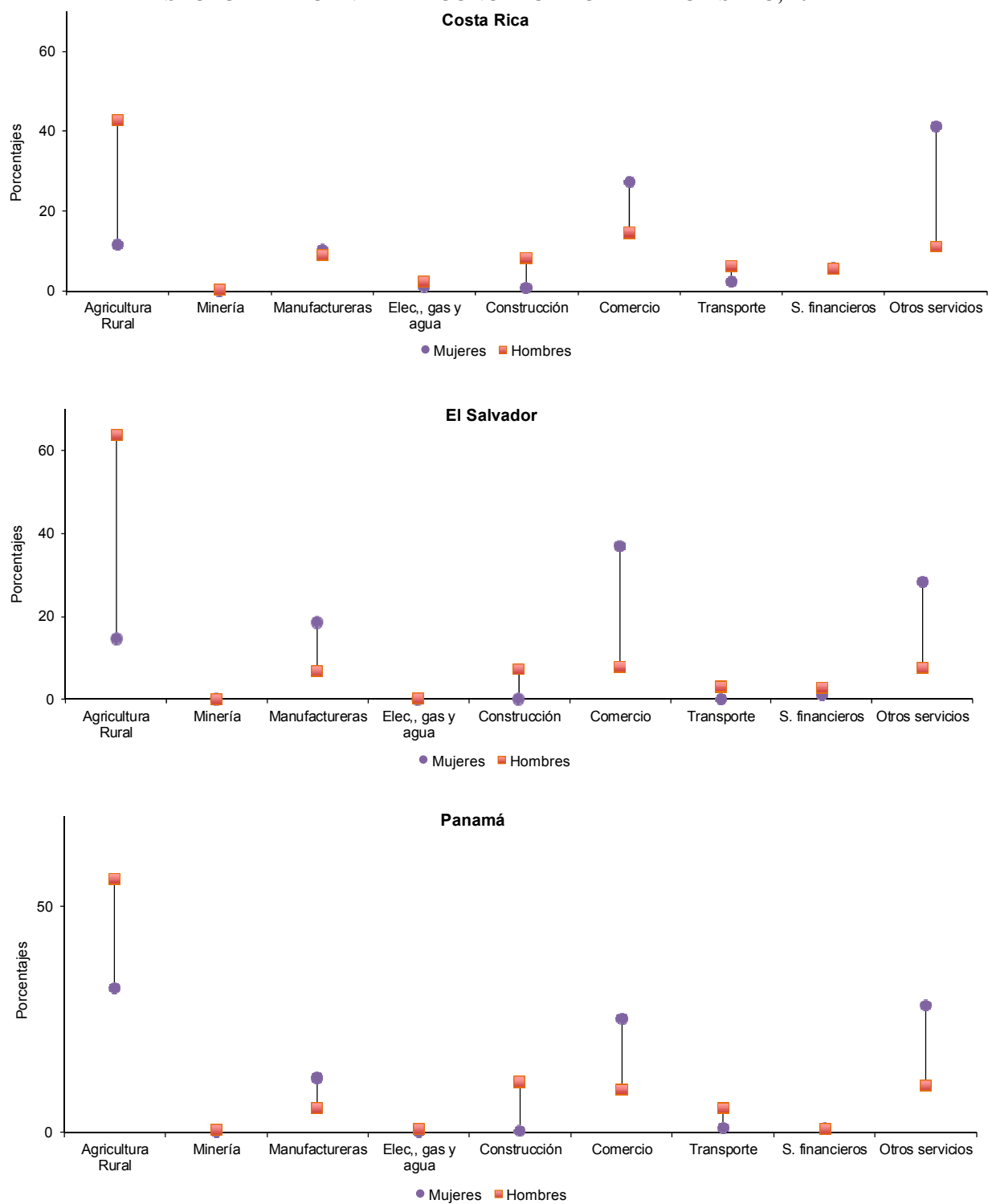
##### *Rural*

La estructura porcentual de la población ocupada rural en 2012 deja ver una alta participación de los hombres en la agricultura en los tres países. En Panamá, en las mujeres, también es la actividad con mayor porcentaje. En Costa Rica el mayor porcentaje en las mujeres es el de otros servicios, seguido por el comercio, y en El Salvador el primer lugar es el comercio, seguido por otros servicios.

##### *Urbana*

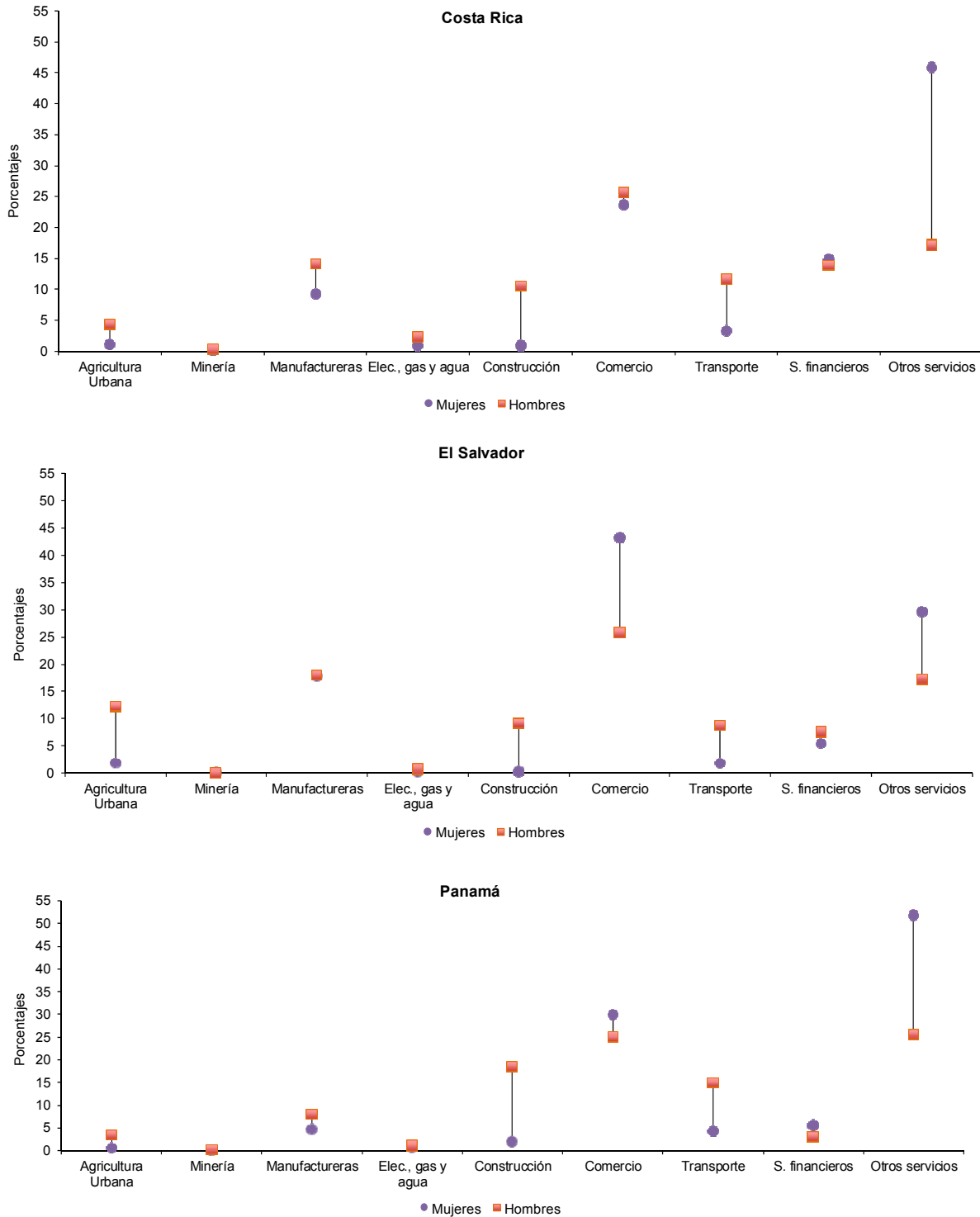
En las zonas urbanas el mayor porcentaje de la participación de los hombres se registra en el sector comercial. En el caso de las mujeres la distribución ocupacional se concentra, en mayor medida, en pocos sectores: en Otros servicios en Costa Rica (45,9%) y Panamá (51,5%), y en Comercio en El Salvador (41,3%). Generalmente el rubro de Otros servicios al que se dedica la mayoría de las mujeres, son sectores de baja o media productividad y generación de ingresos precarios en los cuales no son atendidos los derechos laborales, ni la seguridad social. Con el análisis realizado en el apartado de productividad se pudo advertir que éste era el caso en El Salvador y en Panamá, no así el de Costa Rica, en donde las mujeres se emplean en sectores de actividad con productividad alta.

**GRÁFICO 23**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR**  
**SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA RURAL Y POR SEXO, 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp), consultado en enero de 2015).

**GRÁFICO 24**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR**  
**SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA URBANA, 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)) (consultado en enero de 2015).



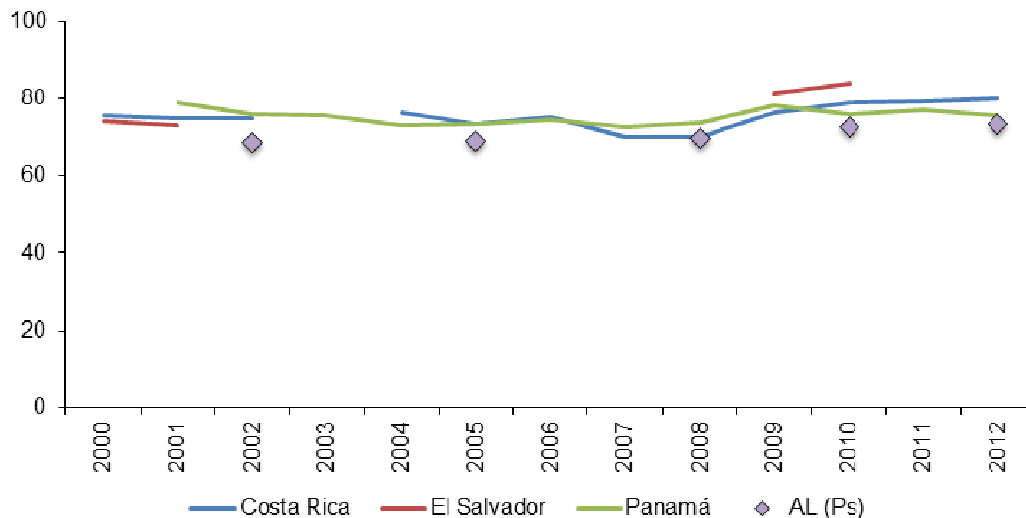
## 2. Ingresos

### a) Brechas salariales

En el período que se analiza en el gráfico 25, los tres países tienen una brecha salarial MENOR entre mujeres y hombres que el promedio latinoamericano.

En Costa Rica, en 2012, en zonas urbanas, el ingreso promedio de las mujeres fue de 80 unidades monetarias por cada 100 recibidas por los hombres. En 2000 esa tasa era de 75.7. Entre esas dos fechas tuvo una tendencia de deterioro hasta 2008, y de recuperación a partir de 2009.

**GRÁFICO 25**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: ÍNDICE DE FEMINIDAD DEL INGRESO MEDIO**  
**ENTRE LOS SEXOS EN ZONA URBANA ¿CUÁNTO GANAN LAS MUJERES POR CADA**  
**100 UNIDADES MONETARIAS QUE GANAN LOS HOMBRES?, 2000-2012**



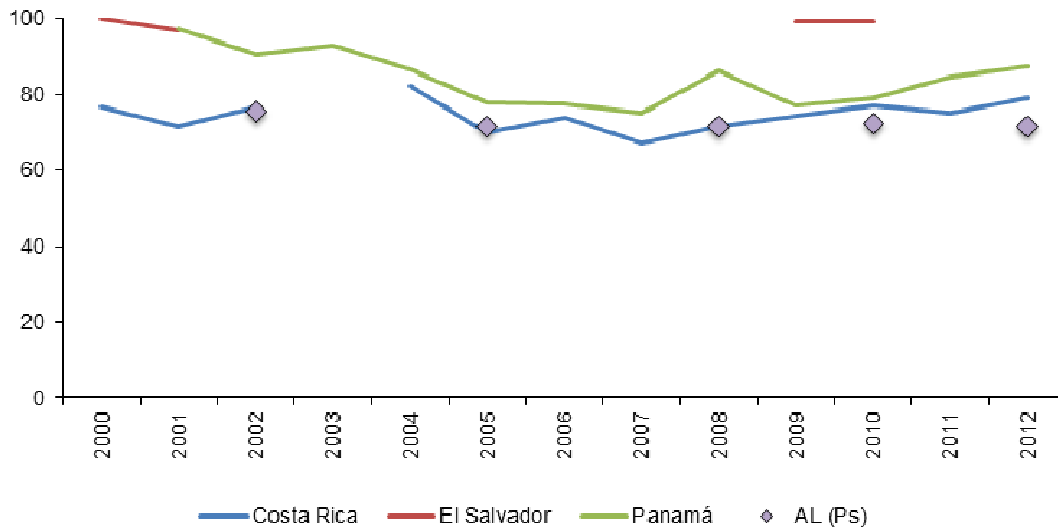
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en enero de 2015).

En El Salvador la tendencia ha sido prácticamente creciente de forma sistemática, lo cual implica que la brecha salarial de género se ha ido acortando, aunque con retrocesos en 2000, 2001 y 2012. Para revisar si la mejora fue tal en El Salvador, se requeriría conocer los niveles absolutos de las remuneraciones de mujeres y hombres; sobre este rubro se tiene información del salario promedio a precios constantes, con una tendencia a la reducción en todo lo que va del siglo, por lo que, en realidad, el cierre de brechas de ingresos entre mujeres y hombres en este país es producto del deterioro de los ingresos de los hombres, y no de la mejora de los ingresos de las mujeres.

En Panamá en 2012 fue de 75,7 por cada 100 recibido por los hombres. El índice de feminidad más alto se dio en 2001; a partir de entonces, hubo un deterioro hasta 2007, en el período posterior ha habido altas y bajas.

En el gráfico 26 se observa el comportamiento en las zonas rurales en el período de referencia, y con la información disponible para cada país.

**GRÁFICO 26**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: ÍNDICE DE FEMINIDAD DEL INGRESO**  
**MEDIO ENTRE LOS SEXOS: ZONA RURAL, 2000-2012**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en enero de 2015).

En Costa Rica a partir de 2000 ha habido altas y bajas en el índice de feminidad; en 2004 alcanza el mejor resultado (82,2) por arriba de la relación en 2012 (79,1). En El Salvador en 2000 se alcanza la igualdad salarial, 100; después hay algunos retrocesos y avances; en 2012 el índice es de 95,7. En Panamá la U se da entre 2001 y 2012, la que tiene su nivel mínimo en 2007. En 2012, con 87,4, no supera el registrado en 2001 (97,2).

El año 2007 fue de deterioro, tanto en las zonas rurales como urbanas, coincidente con el inicio de la crisis inmobiliaria estadounidense.

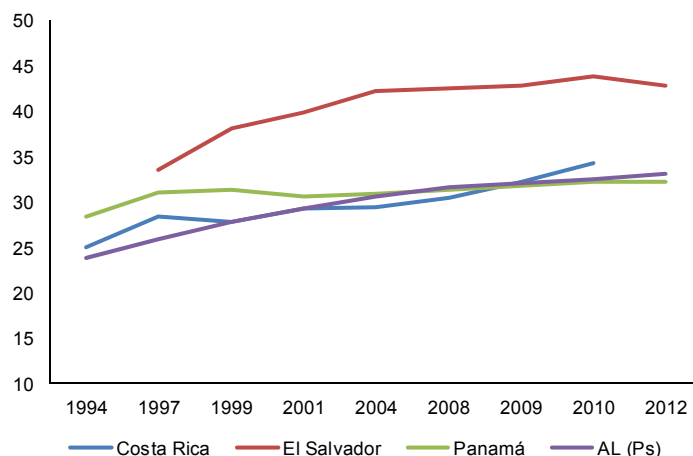
Estas brechas salariales en contra de las mujeres constatan lo señalado en la estructura de la ocupación sectorial de las mujeres, en el sentido de que se ubican en empleos precarios, así como con lo que se señaló en el apartado de productividad.

## b) Hogares

El porcentaje de hogares urbanos donde la mujer es la principal aportadora de ingresos en los tres países, reporta un aumento sistemático a lo largo de toda la serie de información disponible de 1989 a 2012. Los porcentajes más altos están en El Salvador.

Ello es consistente con el mayor número de mujeres que de hombres y con el deterioro persistente en los salarios, lo que da lugar a una mayor necesidad de incorporación de las mujeres al trabajo productivo (empleo) para complementar o sustituir la generación del ingreso familiar.

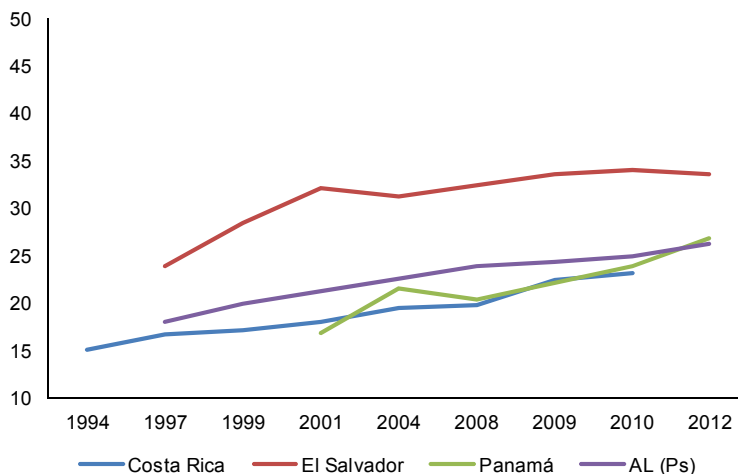
**GRÁFICO 27**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: HOGARES DONDE UNA MUJER**  
**ES LA PRINCIPAL APORTADORA DE INGRESOS, URBANO, 1994-2012**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en enero de 2015).

El comportamiento de este indicador en las zonas rurales es el mismo que el observado en las zonas urbanas. Comparativamente en El Salvador el porcentaje de hogares donde una mujer es la principal aportadora de ingresos es mayor que los otros dos países. Costa Rica y Panamá tienen porcentajes muy similares entre ellos e inferiores de los que se advirtieron en las zonas urbanas.

**GRÁFICO 28**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: HOGARES DONDE UNA MUJER**  
**ES LA PRINCIPAL APORTADORA DE INGRESOS, RURAL, 1994-2012**  
*(En porcentajes)*

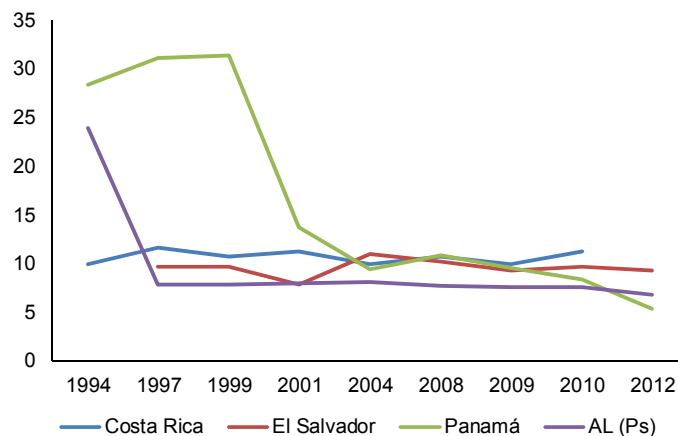


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en enero de 2015).

El diferencial en los porcentajes de hogares donde una mujer es la principal aportadora de ingresos, urbano y rural, se ha mantenido en alrededor de 10 puntos porcentuales en Costa Rica y El Salvador.

En Panamá este diferencial se ha reducido paulatinamente en cerca de 10 puntos porcentuales entre 2001 y 2012.

**GRÁFICO 29**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: DIFERENCIAL DEL PORCENTAJE DE HOGARES**  
**DONDE UNA MUJER ES LA PRINCIPAL APORTADORA DE INGRESOS, URBANO-RURAL, 1994-2012**  
*(Puntos porcentuales)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPAL/STAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPAL/STAT/Portada.asp)>, consultado en enero de 2015).

### 3. Seguridad social: jubilaciones y pensiones

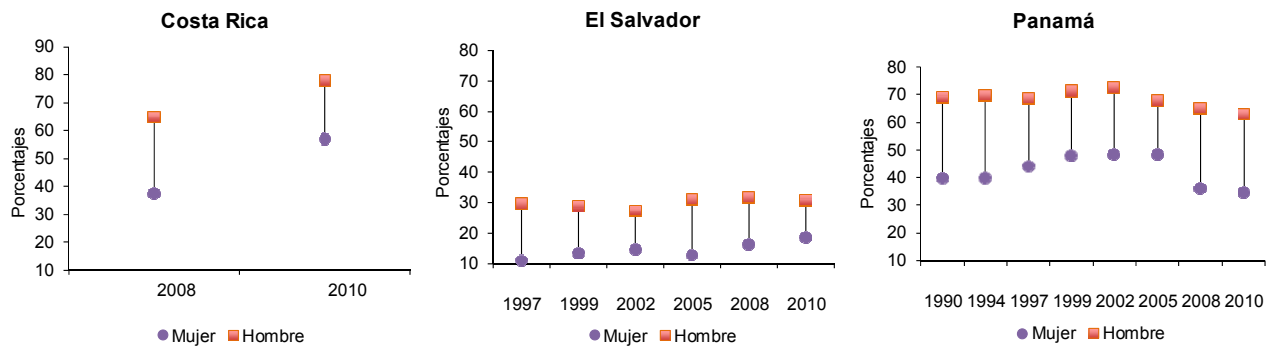
En los tres países el porcentaje de mujeres receptoras de pensiones y jubilaciones es menor que el de los hombres. Ello es así porque la tasa de participación económica de las mujeres es menor que la de los hombres, como ya se ha presentado, debido a la falta de servicios de cuidado que dificulta a las mujeres su incorporación al trabajo productivo. Pero es también resultado de la precarización laboral con empleos que en muchos casos no incluyen las prestaciones económicas de ley.

Sería importante complementar este indicador con los montos de las pensiones y jubilaciones para poder conocer las brechas existentes entre lo que reciben las mujeres y lo que reciben los hombres por esos conceptos.

En lo que va del siglo la tendencia de este indicador es decreciente en los hombres, desde niveles altos en Panamá (alrededor del 70%), con deterioros más acentuados en las mujeres con posterioridad a 2005. En El Salvador está prácticamente estancado en niveles muy bajos en los hombres (alrededor del 30%), y de la mitad en las mujeres.

Si se analizan las brechas de género de las jubilaciones y pensiones en adultos mayores se advierte un deterioro de la brecha en contra de las mujeres en el caso de Panamá. Es también importante recalcar que las brechas entre hombres y mujeres son muy grandes, sobre todo en Costa Rica y Panamá.

**GRÁFICO 30**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: PERCEPTORES DE JUBILACIONES Y PENSIONES**  
**EN ADULTOS MAYORES DE 65 AÑOS Y MÁS, VARIOS AÑOS ENTRE 1990 Y 2010**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en enero de 2015).

**CUADRO 3**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN**  
**JUBILADA Y PENSIONADA DE ADULTAS Y ADULTOS MAYORES DE**  
**60 AÑOS Y MÁS, POR SEXO, 1990-2010**  
*(En porcentajes)*

Año	Costa Rica		El Salvador		Panamá	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1990					68,9	39,8
1994					69,7	39,7
1997			29,8	10,8	68,5	44,0
1999			29,1	13,4	71,3	48,1
2002			27,0	14,6	72,5	48,5
2005			31,1	12,8	67,8	48,2
2008	64,7	37,4	31,7	16,2	65,0	36,1
2010	77,6	57,0	30,6	18,5	63,2	34,7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en enero de 2015).

En Costa Rica solamente se dispone de dos datos, que marcan incremento y nivel favorable al haber un aumento en la relación de mujeres adultas mayores jubiladas y pensionadas en 2010 respecto de 2008. En El Salvador se da una mejora continua entre 1997 y 2002 para las mujeres, pero en general los niveles son muy bajos, tanto para hombres, como para mujeres. En Panamá se aprecia una mejora sostenida, sin embargo a partir de 2005 se revierte esta tendencia favorable y continúa en deterioro hasta 2010.

#### 4. Conciliación trabajo familia: tasas de matrícula del nivel preescolar. Cuidado

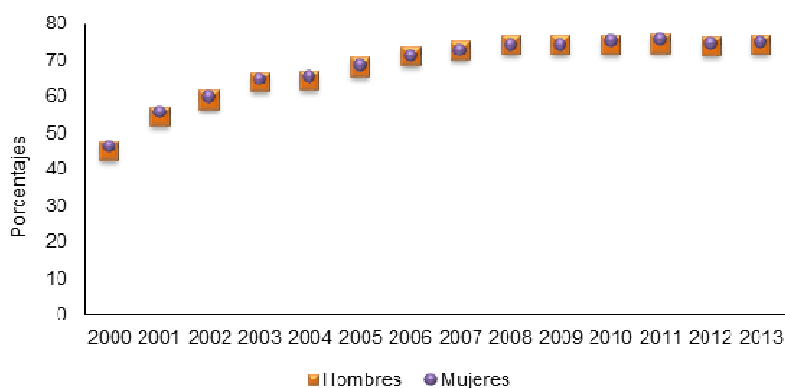
##### a) Cobertura de preescolar

Una forma indirecta de medir uno de los ámbitos más importantes de la conciliación trabajo familia es a través de la cobertura de la matrícula escolar de educación inicial y preescolar mediante las tasas de matrícula, indicador al que habría que agregar la duración de la jornada escolar.<sup>9</sup> Estos datos deberían ser incorporados a los sistemas de información para el seguimiento del avance en la autonomía económica de las mujeres, pues se trata de servicios públicos que disponen de registros administrativos, o son servicios privados sujetos a reglamentación por parte de las autoridades educativas, que también deben realizar registros administrativos de sus servicios. Todos estos servicios, en conjunto, forman parte de la medición de la oferta educativa nacional en cada país.

En seguida se presentan indicadores de la UNESCO que dan cuenta del avance de la cobertura educativa en el nivel preescolar.

La tasa neta de matrícula en El Salvador pasó de 38,5 en 2000 a 52,8 en 2012; en Panamá de 41,6 a 63,6. En Costa Rica la tasa neta de matrícula en 2012 era de 72,2, pero no se dispuso de información sobre la tasa neta en educación preescolar en 2000. En contraste, sí se logró obtener la tasa bruta de educación preescolar en Costa Rica del año 2000 a 2013, cuyos datos se presentan en el gráfico 31. En él se observan avances importantes entre 2000 y 2008 y un práctico estancamiento a partir de entonces.

**GRÁFICO 31**  
**COSTA RICA: TASA BRUTA DE ESCOLARIDAD EN EDUCACIÓN PREESCOLAR, 2000-2013**



Fuentes: UNESCO (2012), *Oportunidades perdidas: El impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela*. Disponible en: <<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ged-2012-sp.pdf>> (consultado en mayo de 2015); Ministerio de Educación Pública y Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO (2014), "Revisión Nacional 2015 de la Educación para Todos", Costa Rica, pág. 28.

Notas: "Tasa bruta de matrícula (TBM). Número de alumnos o estudiantes Bmatriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población en el grupo de edad teórica para ese mismo nivel educativo. Para el nivel terciario se utiliza la población correspondiente a los 5 años posteriores a la edad oficial de graduación del nivel secundario.

<sup>9</sup> La mejor tasa para ello es la Tasa Neta de Matrícula, por referirse a la edad del escolar que corresponde a su nivel educativo sin rezago.

En seguida, se presenta información cualitativa sobre el tema, con información de la UNESCO, en la que se analiza la evolución de la cobertura preescolar en los tres casos, y de educación inicial en el caso de Panamá. Para avanzar en el logro de la autonomía económica de las mujeres se requiere proveer de servicios de cuidado y educación a la primera infancia, para contribuir a la conciliación trabajo familia. En el cuadro 4 se muestra que la evaluación de la UNESCO con respecto a este ámbito resulta positiva para los tres países, salvo la observación que se hace en el caso de Panamá, acerca de que aún no se implementa la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia aprobada en febrero de 2014.

**CUADRO 4**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: AVANCES EN LA**  
**COBERTURA DE EDUCACIÓN INICIAL Y PREESCOLAR**

<b>Objetivo UNESCO</b>	<b>Educación para Todos (EPT). Nivel de logro, datos/indicadores más importantes, políticas relevantes asociadas</b>
1. El cuidado y la educación de la primera infancia. “Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”	Costa Rica
	“Uno de los progresos más notorios ha sido el aumento en la <u>tasa bruta de escolaridad</u> que ha experimentado el Ciclo Interactivo II (que atiende a la población de 4 años) y el Ciclo de Transición (que atiende a niños y niñas de 5 años), la cual ascendió del 45,5% registrado en 2000 a un 74,5% a 2013. Al mismo tiempo la tasa de cobertura (específicamente para la población de 4 años) ha crecido de manera sostenida, alcanzando su punto más alto en 2012 con un 62%, mientras que para la población de 5 años se evidencia una tasa de cobertura más menos estable, presentándose a 2013 la misma cifra de 2002, es decir, un 89%”.
	El Salvador
	“Desde 2000 El Salvador ha experimentado un aumento sostenido de la tasa bruta de escolarización preescolar (4 a 6 años), alcanzando en 2013 un 64,61%. Una de las estrategias para lograrlo fue la ejecución del programa Educación con Participación de la Comunidad (establecido especialmente en zonas rurales y alejadas) a través del cual se crearon 300 nuevas vacantes de preescolar, por lo que al mismo año el 95,88% de los estudiantes que ingresaron al primer grado de primaria, habían participado en algún programa organizado de Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI). A esto se suma la modificación de la Ley General de Educación en 2005 que validó la educación inicial desde la concepción -tal como lo garantiza la Constitución (lo que influyó que a 2013 el 1,6% de los niños y niñas de 0 a 3 años tuviera acceso a algún tipo de atención AEPI, comparado con el 0,59% registrado en 2009. Cabe agregar que en 2010 se estableció la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral de la Primera Infancia”.
Panamá	
“La Ley Orgánica de Educación de 1946 otorga el soporte normativo a las acciones orientadas a la primera infancia, entre las cuales destaca la existencia de un grupo de instituciones que trabaja complementariamente en atender las diversas necesidades de este grupo de la población... Otras acciones relevantes son la aprobación (aún no se implementa) de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia y la instauración del Consejo Nacional de Atención a la Primera Infancia. A esto se agrega la creación (por parte de MEDUCA) del primer currículum de educación para niños y niñas de 0 a 3 años y, la implementación de programas no formales de educación como los Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial, los Centros de Educación Inicial Comunitarios y el Programa de Educación Inicial en el Hogar, de los cuales 628 programas no formales atienden a la primera infancia de las regiones comarcales indígenas del país. Por último, Panamá estaría cercano a conseguir el 70% de cobertura en la enseñanza preescolar antes que finalice 2015”.	

Fuente: UNESCO (2014), Revisión Regional al 2015 de “Educación para Todos” (EPT) en América Latina y el Caribe, Santiago: OREALC-UNESCO: Resumen de los informes nacionales de Educación Para Todos: cumplimiento de metas, principales políticas y desafíos futuros, octubre de 2014, págs. 242, 257, 258, 295 y 296.

En este caso, los indicadores para los tres países reportan: a) la mayor tasa en Costa Rica, pero con un estancamiento en su crecimiento a partir de 2008; b) tasas que avanzan a la cobertura universal, pero de forma lenta; c) El Salvador registra un rezago en su tasa neta cercano al 50% en 2012, y su tasa bruta llegó a 64,61% en 2013; d) en Panamá no se ha aplicado la norma aprobada sobre la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, y e) no hay información sobre la duración de la jornada escolar para conocer el grado de apoyo que el servicio ofrece a la necesidad de conciliación trabajo familia de las mujeres, y a la estrategias más amplias de responsabilidades familiares de los sectores público, privado y social.

En el caso de Costa Rica el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 establece como línea de base y meta para 2018 del Programa Nacional de Red de Cuido y Desarrollo Infantil, la atención a 13.507 niños y 18.600 niñas.

Los servicios de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil se consideran como complementarios y no sustitutos de los servicios de educación preescolar que presta directamente el Ministerio de Educación Pública. La Ley sobre este programa señala que ésta tiene la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal. Conforme a estadísticas CEPALSTAT, el número de niñas y niños de 0 a 6 años en Costa Rica en 2015 es de alrededor de 500.000 niños. Con esta información, la cobertura actual se estima en 2,7%.

#### **b) Jornada laboral y atención infantil**

A continuación se presentan indicadores que asocian la duración de la jornada de trabajo en mujeres con y sin hijos menores; esta información abona al tema de conciliación trabajo familia.

En Costa Rica la jornada laboral de las mujeres en hogares con menores de cero a cinco años es mucho más variable de aquella de mujeres en hogares sin menores de esta edad. El ciclo en ambos casos sigue un patrón similar. Otra diferencia destacada es la mayor duración de la jornada laboral de las mujeres en zonas urbanas.

En el caso de mujeres con infantes en zonas rurales, se advierte un aumento sustancial de la jornada laboral en 2008, tal vez para compensar el deterioro de ingresos producto de la contracción económica que sucedió ese año.

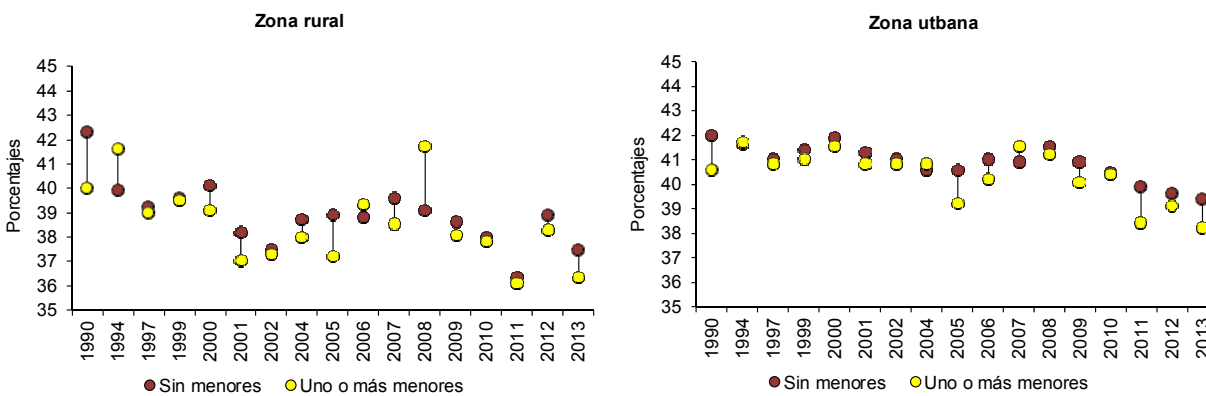
En El Salvador las jornadas laborales de las mujeres también son más largas en la zona urbana y registraron una tendencia decreciente hasta 2012; en 2013 crecen de manera significativa. No se advierten diferencias significativas entre mujeres con y sin infantes.

En Panamá también la jornada laboral de las mujeres en las zonas urbanas es mayor a la de las zonas rurales, en donde tener o no hijos menores no parece ser muy significativo en la determinación de la duración de la jornada. Caso opuesto es el de las mujeres rurales con hijos, quienes tienen una jornada laboral claramente inferior a las mujeres sin infantes.

El aprovisionamiento de servicios de cuidado es un factor importante para reducir esta brecha de disponibilidad de tiempo entre mujeres y hombres, pero también la que se registra entre mujeres de zonas urbanas y rurales, por las diferencias de acceso a estos servicios en estas zonas.

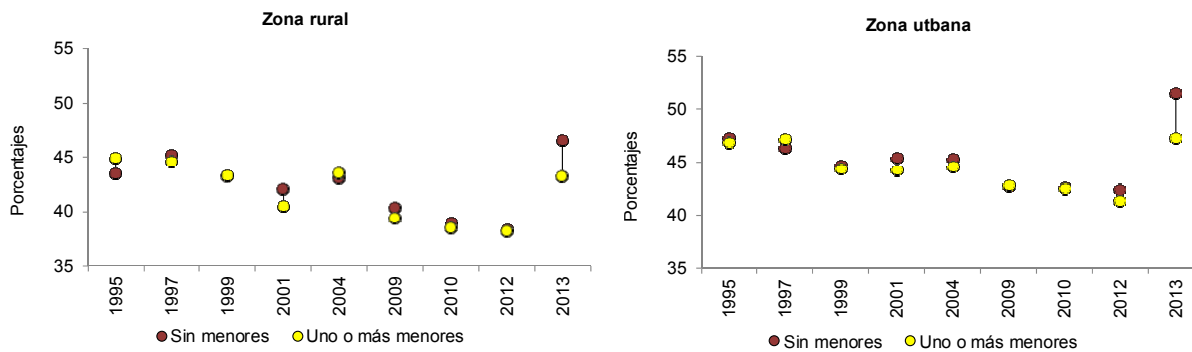


**GRÁFICO 32**  
**COSTA RICA: JORNADA LABORAL DE LAS MUJERES OCUPADAS DE 15 AÑOS Y MÁS,**  
**SEGÚN EL NÚMERO DE MENORES DE 0 A 5 AÑOS PRESENTES EN EL HOGAR, 1990-2013**  
*(En horas promedio semanales)*



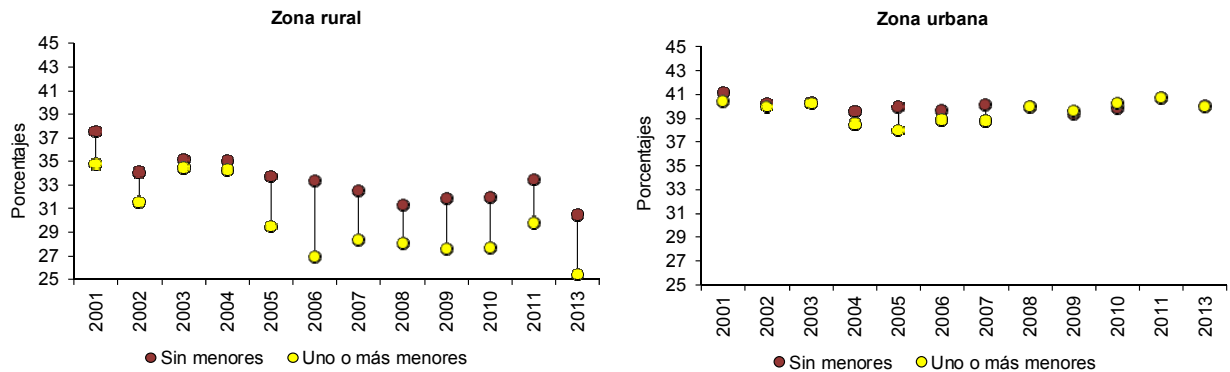
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en mayo de 2015).

**GRÁFICO 33**  
**EL SALVADOR: JORNADA LABORAL DE LAS MUJERES OCUPADAS DE 15 AÑOS Y MÁS,**  
**SEGÚN EL NÚMERO DE MENORES DE 0 A 5 AÑOS PRESENTES EN EL HOGAR, 1995-2013**  
*(En horas promedio semanales)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en mayo de 2015).

**GRÁFICO 34**  
**PANAMÁ: JORNADA LABORAL DE LAS MUJERES OCUPADAS DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN**  
**EL NÚMERO DE MENORES DE 0 A 5 AÑOS PRESENTES EN EL HOGAR, 2001-2013**  
*(En horas promedio semanales)*

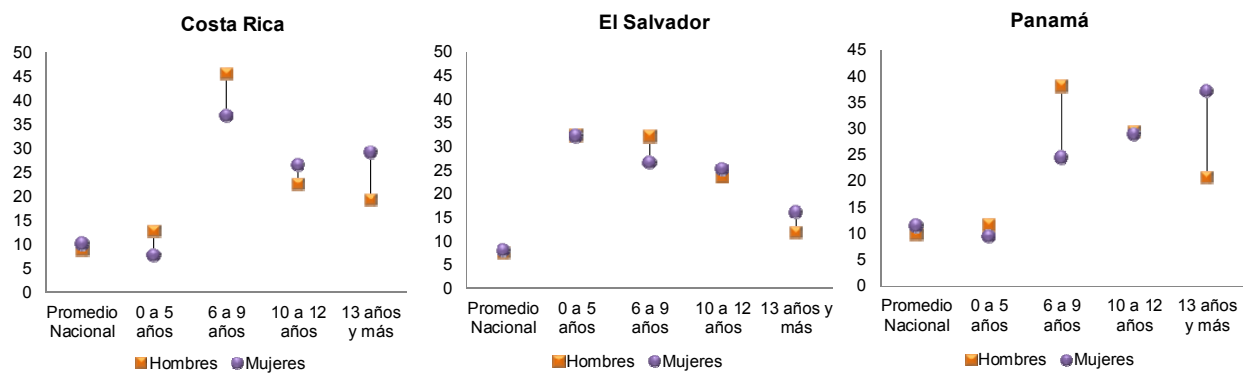


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en mayo de 2015).

## 5. Educación

En esta sección se presenta un indicador que aporta información sobre los niveles de escolaridad de la Población Económicamente Activa (PEA) por sexo. El hallazgo es que las mujeres en El Salvador tenían en 2013 una estructura por rangos y un promedio general de escolaridad muy parecido al de los hombres. En Costa Rica y Panamá las mujeres en la (PEA) tienen un promedio de años de estudio mayor que los hombres.

**GRÁFICO 35**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA**  
**DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN AÑOS DE INSTRUCCIÓN Y SEXO, 2013**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (disponible en: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)>, consultado en mayo de 2015).

### **III. LOS MANDATOS Y DIRECTRICES INTERNACIONALES PARA LOGRAR LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES**

#### **A. CONVENCIONES, DECLARACIONES Y CONSENSOS Y LAS POLÍTICAS INVOLUCRADAS**

En este capítulo se abordan los mandatos y recomendaciones internacionales establecidos en convenciones, programas, plataformas mundiales y consensos regionales en lo que se refiere al empoderamiento económico de las mujeres para lograr su autonomía económica. Estos mandatos y recomendaciones han hecho una aportación fundamental sobre la autonomía económica de las mujeres al señalar las directrices para lograrla y al proponer las formas de gestionar el proceso de empoderamiento económico, así como el papel de los distintos actores públicos, privados, sociales e internacionales para ello.

Para la elaboración de esta sección se revisaron instrumentos internacionales de derechos humanos como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, 1979) y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se encuentran dentro del Sistema Universal de derechos humanos. También se revisaron compromisos internacionales como las directrices establecidas en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo (1994), y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing (1995); así como compromisos regionales como los Consensos resultado de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe que han sido adoptados por los gobiernos de la región: Consenso de Santiago (1997), Consenso de Lima (2000), Consenso de México (2004), Consenso de Quito (2007), Consenso de Brasilia (2010) y Consenso de Santo Domingo (2013). Asimismo, se revisaron los Principios para el empoderamiento de la mujer de la iniciativa conjunta de UNIFEM (actualmente ONU Mujeres) y el Pacto mundial del sector empresarial del Foro Económico Mundial, que es una iniciativa del sistema de las Naciones Unidas (2004). La relevancia de este Pacto consiste en que año con año, cuando sucede el Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, se presenta en ese marco un informe del avance en la igualdad entre mujeres y hombres; esto se lleva a cabo mediante la construcción sistemática de indicadores con los que se calculan índices de brechas de desigualdad desde principio de siglo. Ello enfatiza la relevancia del tema desde el sector privado, actor que desempeña un papel estratégico en la mejora de las condiciones laborales de las mujeres, pero que también establece directrices sobre el beneficio productivo y competitivo que el avance significa para las empresas y los países como un todo. Este índice de desigualdad forma parte del índice de competitividad que se calcula en ese Foro desde hace varios años.

En el recuadro 1 se presenta una sistematización de los ámbitos que incluyen los mandatos y directrices internacionales para el empoderamiento económico de las mujeres. Valga mencionar que los mandatos son aquellos que se incluyen en la Cedaw y Convenios de la OIT señalados, que, ante la adhesión de los países, deben ser considerados como parte del marco jurídico fundamental de su acción gubernamental; por otro lado, se encuentran los compromisos internacionales (El Cairo, Beijing) y los compromisos regionales (Consensos de las Conferencias Regionales) y otras directrices internacionales (Principios para el empoderamiento de la mujer y Pacto mundial del Foro Económico Mundial). Estos compromisos y directrices internacionales, aunque no conforman obligaciones normativas para los países, sí representan recomendaciones importantes que de ser implementadas ayudarán a lograr el empoderamiento económico de las mujeres, en el camino para alcanzar su autonomía económica.

La estrategia derivada de tales mandatos y recomendaciones toca todos los ámbitos de la política económica y social, por ser las que aglutinan los principales ámbitos de los derechos humanos. Los mandatos y directrices internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres se pueden

clasificar, de acuerdo con su contenido, en las políticas macroeconómicas, macrosociales y microeconómicas; es por ello que los listados en el recuadro 1 están ordenados bajo el acápite de la política pública al que corresponde su atención. Idealmente los puntos incluidos en los distintos tipos de políticas públicas deberán estar interrelacionados para lograr una estrategia eficaz y sostenible.

Cabe convocar a la reflexión en dos ámbitos: el primero es que las políticas no son neutras, y por lo tanto tienen que especificar lo que contienen. Un ejemplo es el caso de la política macroeconómica y las políticas y “subpolíticas” que la conforman, que se refieren a: las políticas de producción, empleo y estabilidad en el nivel de precios; así como a políticas instrumentales, a saber: política fiscal, política monetaria y la política de ingresos referida a la política salarial y a la política de precios y tarifas.

Los contenidos establecidos por los mandatos y directrices referidos marcan la ruta para redefinir los caminos de los instrumentos de acción gubernamental cuyo fin sea desmontar los condicionantes bajo los cuales se reproducen desigualdades y se limitan las capacidades estatales para diseñar modos de producción incluyentes y sostenibles.

No basta con decir que en la política macroeconómica se incorpore la perspectiva de género, sino que es necesario analizar, en cada uno de sus componentes, cómo se alinea a los derechos humanos con perspectiva de género. Otro ámbito estratégico es la interrelación entre política económica y política social; no existe otra manera de avanzar de forma continua y sostenible fuera de esa relación, por cuanto la política social es la depositaria de los derechos humanos de la población. Los derechos humanos no deben ser transgredidos por la política económica, mucho menos ahora, que esta relación se perfila como central en la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que sustituirán a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en septiembre de 2015. Los ODS buscarán el equilibrio de las dimensiones económica, social y ambiental para ampliar los alcances y resultados que no se lograron con los ODM.

Es importante destacar que tales mandatos se refieren también a que todas las mujeres puedan acceder, ahora o en otro momento, a sus derechos económico-sociales de forma integral y sin restricciones.

Adicionalmente, la atención de estos mandatos requiere de procesos que atiendan a dos de los pilares de la mejora de la calidad de la democracia: a) el fortalecimiento y avance en la creación de ciudadanía; y b) la mejora en la gobernanza. Estos dos aspectos inciden en el perfeccionamiento continuo de las intervenciones propuestas, para fortalecer y garantizar la permanencia de los acuerdos y acciones para lograr la autonomía económica de las mujeres.

En el ámbito de la gobernanza, dichos pilares involucran tanto a las agencias financieras internacionales como son el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, las regionales entre las cuales está el Banco Interamericano de Desarrollo, así como a las empresas transnacionales, como sujetos obligados que respetan, protegen y garantizan los derechos humanos. Es la única manera de que, ante la internacionalización de los Estados Nacionales, se logre coherencia en las políticas sociales, macroeconómicas y microeconómicas.

En el recuadro 1, que se incorpora enseguida, se utilizan las siguientes notaciones para identificar de dónde proviene cada una de las propuestas recogidas:

- Cw: Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) 1979;

- El Cairo: Programa de Acción de la Conferencia Internacional Sobre la Población y el Desarrollo, 1994;
- Beijing: Plataforma de Acción Mundial, Beijing, China 1995;
- PM: Principios para el empoderamiento de la mujer, La igualdad es buen negocio, Iniciativa conjunta de UNIFEM y del Pacto Mundial de la ONU (2004);
- C: Consensos regionales sobre la mujer en América Latina y el Caribe, Santiago (1997), Lima (2000), México (2004), Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013).

**RECUADRO 1**  
**ÁMBITOS QUE SE INCLUYEN EN LOS MANDATOS Y DIRECTRICES PARA EL**  
**EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES**

**Política macroeconómica**

- ✓ Políticas socioeconómicas que promueven el crecimiento y el desarrollo sustentable (C)
- ✓ Planes y programas nacionales de erradicación de la pobreza y combate a la transmisión intergeneracional de la pobreza (C)
- ✓ Medidas positivas para superar cualquier efecto negativo en las mujeres de la globalización y liberalización del comercio, y asegurar el acceso justo y equitativo a sus beneficios y oportunidades (C)
- ✓ Integrar consideraciones sobre el impacto de género, de las negociaciones de acuerdos comerciales bilaterales y regionales, así como a incluir la equidad e igualdad de género, como tema prioritario en las estrategias de desarrollo de la capacidad comercial en los planos nacional y regional (C)
- ✓ Tomar medidas para que las políticas fiscales incorporen criterios de equidad e igualdad de género, así como acciones afirmativas que impidan que las reformas fiscales profundicen los niveles de pobreza de las mujeres (C)

**Política social**

*Garantizar el acceso de la población a todos sus derechos*

- ✓ Elección libre de profesión y empleo (Cw)
- ✓ Trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento (Cw)
- ✓ Sistemas públicos integrales de seguridad social, con acceso y coberturas universales (C)
- ✓ Adquisición, posesión y venta de bienes y tierras en las mismas condiciones que el hombre (El Cairo)
- ✓ Acceso a la tierra, la herencia, a recursos naturales, a servicios de calidad y a bienes patrimoniales en condiciones de igualdad (C y El Cairo)
- ✓ Erradicación de estereotipos sobre las mujeres en los medios de comunicación (C) (Beijing)
- ✓ Erradicación de todas las formas de violencia económica ejercida contra las mujeres (C)
- ✓ Creación de redes de comunicación e intercambio en todos los ámbitos científicos, valorizando las experiencias acumuladas por las mujeres en la región (C)
- ✓ Derogar mecanismos legislativos e institucionales que generan discriminación y condiciones de trabajo precarias (C)
- ✓ Ratificación o adhesión a los convenios de la OIT en materia de igualdad de género, trabajo decente y trabajadores domésticos (C)
- ✓ Acceso a puestos de poder y decisión por parte de las mujeres en áreas que se encuentran infrarrepresentadas, como los ámbitos académico, científico, tecnológico y de las tecnologías de la información y las comunicaciones (C)

(continúa)

**RECUADRO 1** (Continuación)**Política de gasto e inversión***Educación*

- ✓ Formación profesional y adiestramiento periódico (Cw)
- ✓ Readiestramiento, asesoramiento y servicios de colocación que no se limiten a esferas de empleo tradicionales (Beijing)
- ✓ Acceso equitativo de las mujeres a las comunicaciones y las nuevas tecnologías de información (C)
- ✓ Formación profesional en ciencias (C)

*Salud*

- ✓ Disponer de protección de la salud (Cw)
- ✓ Otorgar seguro médico (El Cairo)

*Conciliación trabajo familia*

- ✓ Red de servicios de cuidado (Cw)
- ✓ Acceso de las mujeres al empleo decente, redistribuyendo las tareas de cuidado entre Estado, mercado y sociedad, y entre hombres y mujeres (C)
- ✓ Que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y responsabilidad pública indelegable (C)
- ✓ Desarrollo y fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas (C)

*Desarrollo informático*

- ✓ Presupuesto para la realización de encuestas de uso del tiempo y la creación de cuentas satélites del trabajo no remunerado (C)

**Política laboral***Derechos laborales*

- ✓ Seguridad social y prestaciones (Cw)
- ✓ Tener igual remuneración y prestaciones a trabajo de igual valor (Cw)
- ✓ Dar igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad de trabajo (Cw)
- ✓ Derechos laborales a quienes trabajan en el sector informal (Cairo)
- ✓ Derechos laborales del trabajo domestico al de los demás trabajos remunerados (C)
- ✓ Acceso a seguridad social: pensiones y jubilación de calidad, seguro de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, vacaciones pagadas (Cw)
- ✓ Acceso a ascenso y a la estabilidad y seguridad en el empleo (Cw)
- ✓ Medidas legislativas y políticas del Estado y el sector privado que garanticen condiciones adecuadas de trabajo y salud y protejan a las mujeres contra la explotación en estas áreas, en especial en *telemarketing* y en trabajos informales (C)
- ✓ Condiciones de trabajo seguras y protección frente a la exposición a los materiales peligrosos, e informar de todos los riesgos potenciales, incluyendo los relativos a la salud reproductiva (PM)
- ✓ Identificar y tratar las cuestiones de seguridad, mediante un acuerdo con los empleados incluidas la de las mujeres, en sus traslados desde y hasta su lugar de trabajo y todas las relativas al ámbito de actuación de la empresa (PM)

(continúa)

**RECUADRO 1** (Continuación)*Conciliación trabajo familia en el ámbito laboral*

- ✓ Impedimento del despido por motivo de embarazo, licencia de maternidad o estado civil (Cw)
- ✓ Licencias de maternidad y de paternidad con sueldo pagado o prestaciones sociales (Cw)
- ✓ Salvaguarda de la función de reproducción y otorgar protección especial a la mujer durante el embarazo (Cw)
- ✓ Facilidades para que las madres trabajadoras amamanten a sus hijos (Cairo)
- ✓ Promulgación de leyes, aplicar programas y políticas que empleados de ambos sexos cumplan sus responsabilidades familiares y laborales mediante horarios de trabajo flexibles (Cairo)
- ✓ Acceso a guarderías, tanto a las mujeres como a los hombres, y la atención a personas dependientes a través de los servicios, la información y los recursos necesarios (Cairo y PM)
- ✓ Condiciones laborales flexibles, y posibilidad de renuncia y de volver a ocupar puestos de igual remuneración y estatus (PM)

*Intermediación, capacitación e información laboral*

- ✓ Reducción de las tasas de desempleo (C)
- ✓ Estímulo a la participación laboral de las mujeres (C)
- ✓ Invertir en políticas y programas de capacitación en el lugar de trabajo que promuevan el acceso de las mujeres a todas las profesiones no tradicionales (PM)
- ✓ Acceso equitativo a todos los programas de formación y de educación patrocinados por la empresa, incluidas las clases de alfabetización y las formaciones vocacionales y en tecnología de la información (PM)

*Asistencia laboral para el cumplimiento de los derechos laborales*

- ✓ Formación al personal de seguridad y a los directivos para que puedan identificar los signos de violencia contra las mujeres y entender las leyes y las políticas empresariales relativas a la trata de seres humanos y a la explotación sexual y laboral (PM)
- ✓ Política de tolerancia cero hacia cualquier forma de violencia en el entorno laboral que contemple los abusos verbales y físicos, y prevenir el acoso sexual (PM)

**Política financiera**

- ✓ Acceso a préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito (Cw)

**Política industrial y productiva**

- ✓ Construcción de una nueva cultura tecnológica, científica y digital (C)
- ✓ Creación de empresas en el sector científico-tecnológico
- ✓ Garantía de igualdad de oportunidades en la creación de redes y de actividades formales e informales de tutoría (PM)
- ✓ Acceso a créditos y préstamos agrícolas, a servicios y mecanismos de comercialización a tecnologías apropiadas y tecnologías de la información y comunicación (Cw); a la gestión de recursos, al capital y su control, a servicios de calidad y bienes de producción (C)
- ✓ Fomento y respaldo del trabajo por cuenta propia de la mujer (Beijing)
- ✓ Asegurar que no existan discriminaciones contra las PyMES de propiedad de mujeres en las zonas rurales y urbanas (Beijing)
- ✓ Atención a mujeres jóvenes, de bajos ingresos, a las que pertenezcan a minorías étnicas y raciales, indígenas, que carezcan de acceso al capital y bienes (Beijing)

(continúa)

**RECUADRO 1 (Conclusión)**

<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reconocimiento de las tecnologías tradicionales (C)</li> <li>✓ Promoción, realización y difusión de estudios e investigaciones sobre las mujeres en los campos de las ciencias, incluidas las matemáticas, de las tecnologías y de las ingenierías, así como ferias y congresos científicos que permitan visibilizar las competencias, la innovación y los aportes de las mujeres (C)</li> <li>✓ Promoción de asistencia técnica, de fomento a la capacidad empresarial, la asociación, el cooperativismo, a emprendimientos autogestionados y al cooperativismo, mediante la integración de redes de mujeres a procesos económicos, productivos y de mercados locales y regionales (Cw y C)</li> <li>✓ Intensificación de iniciativas educación empresarial y las incubadoras de empresas a nivel de la comunidad (C)</li> <li>✓ Instar a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe para que la División de Asuntos de Género impulse acciones para la promoción del desarrollo productivo y la autonomía económica de las mujeres, mediante la visibilidad de las mujeres que participan en actividades productivas, y el diseño y la implementación de un enfoque integral, interinstitucional e intersectorial de apoyo a las mujeres emprendedoras, productoras y empresarias dentro de las cadenas de valor (C)</li> </ul>
---

Fuente: Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) 1979, Programa de Acción de la Conferencia Internacional Sobre la Población y el Desarrollo, 1994, Plataforma de Acción Mundial, Beijing, China 1995, Principios para el empoderamiento de la mujer: La igualdad es buen negocio, Iniciativa conjunta de UNIFEM y del Pacto Mundial de la ONU (2004), Consensos regionales sobre la mujer en América Latina y el Caribe de Santiago (1997), Lima (2000), México (2004), Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013).

Los mandatos y directrices internacionales también incluyen mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, así como referencias al fortalecimiento de la gobernanza, como el contenido en la siguiente sección, y también en el apartado de “Conciliación trabajo familia”.

### **1. Mecanismos de evaluación y rendición de cuentas**

- Establecer metas, evaluar y difundir los progresos alcanzados, interna y externamente, mediante el uso de datos desglosados por sexo (PM).
- Integrar los indicadores de género en las obligaciones existentes de rendiciones de cuentas (PM).

### **2. Fortalecimiento de la gobernanza**

- Utilizar programas filantrópicos y becas para apoyar el compromiso empresarial con la integración, la igualdad y la defensa de los derechos humanos (PM).
- Los contenidos de este breve punteo permiten advertir la riqueza y precisión de los mandatos y directrices internacionales con respecto al quehacer no solo del gobierno en sus tres poderes, sino también del sector privado, las organizaciones sociales incluida la academia y las agencias internacionales de las Naciones Unidas y del ámbito regional.



## B. LA VISIBILIDAD DE LOS GRUPOS DE MUJERES

Los Consensos regionales han precisado la diversidad de mujeres que deben ser visibilizadas para considerar sus particulares necesidades e intereses de forma concreta. Esto también aplica en el ámbito del empoderamiento económico. En el recuadro 2 se incorpora lo señalado con respecto a la diversidad de mujeres en los últimos seis Consensos regionales sobre la mujer en América Latina y el Caribe: Santiago (1997), Lima (2000), México (2004), Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013).

**RECUADRO 2**  
**LOS GRUPOS DE MUJERES**

<p><b>Por su condición</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pobres</li> <li>▪ Indígenas</li> <li>▪ Afrodescendientes</li> <li>▪ Migrantes</li> <li>▪ Con discapacidad</li> <li>▪ Desarraigadas</li> <li>▪ Refugiadas</li> <li>▪ Adultas mayores</li> <li>▪ Jóvenes</li> <li>▪ Niñas</li> <li>▪ Viudas</li> <li>▪ Jefas de hogar</li> <li>▪ LGBTTI</li> </ul>	<p><b>Por su ocupación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empleadas y obreras</li> <li>▪ Empresarias</li> <li>▪ Trabajadoras por su cuenta</li> <li>▪ Desempleadas</li> <li>▪ Ocupadas en la informalidad</li> </ul> <p><b>Por su actividad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agricultoras</li> <li>▪ Empresarias</li> <li>▪ Comerciantes</li> </ul> <p><b>Por su grado de urbanización</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rurales</li> <li>▪ Urbanas</li> </ul>
--	---

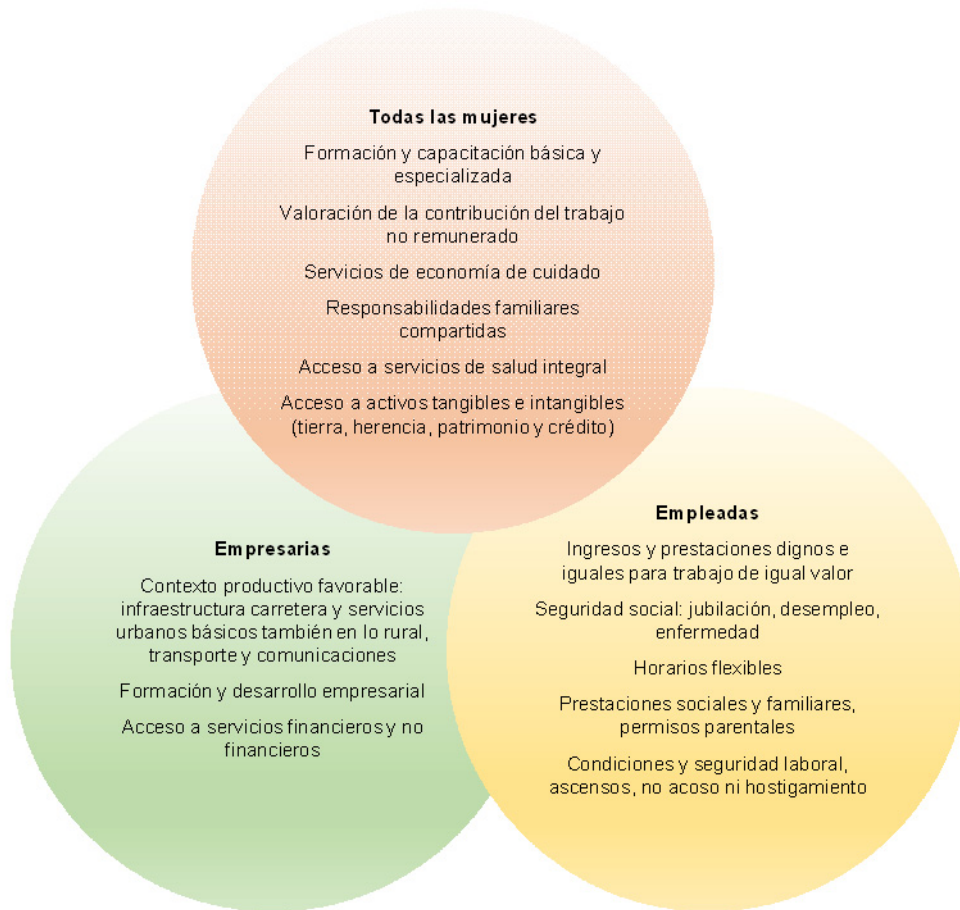
Fuente: Recopilación propia de los Consensos regionales sobre la mujer en América Latina y el Caribe de Santiago (1997), Lima (2000), México (2004), Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013).

En la figura 2 se establece lo que requieren las mujeres para acceder a su autonomía económica según los principales contenidos que emanan de los mandatos y directrices internacionales revisados y sistematizados. La evolución de las propuestas ha sido significativa, ya que ha transitado desde planteamientos centrados inicialmente en enfoques de las mujeres objeto de asistencia, hacia el de mujeres como sujetos de derechos.

La autonomía económica de las mujeres toca aspectos que integran temas de la política social, la educación, la salud y la macroeconomía, y también tiene que ver con políticas de gasto bajo esquemas de gestión por resultados, la microeconomía, el fomento productivo y condiciones laborales favorables; todos estos aspectos resultan cruciales en la cadena de valor.

En la siguiente gráfica se busca presentar las necesidades específicas de las mujeres empresarias y de las trabajadoras subordinadas, pero también exponer las necesidades que ambas categorías comparten cuando se hace referencia a todas las mujeres. A estas dos categorías en el grupo de todas las mujeres considera a las que no tienen un empleo, pero que deben de tener la opción de emplearse en cualquier momento, al disponer de servicios de cuidado y estar en un contexto de responsabilidades familiares compartidas, entre otros. Por tanto, en los contenidos de la figura 2 están consideradas las necesidades e intereses de las mujeres que ya son empresarias o que buscan serlo, las mujeres que se emplean como asalariadas u otro trabajo subordinado, pero también las mujeres que aunque no buscan insertarse en el mercado del empleo, sí requieren del reconocimiento del trabajo doméstico, así como de tener la opción abierta para integrarse al mundo laboral en el momento que lo decidan.

**FIGURA 2**  
**LO QUE REQUIEREN LAS MUJERES PARA ACCEDER A SU AUTONOMÍA ECONÓMICA**



Fuente: Elaboración propia mediante una síntesis de los mandatos y directrices internacionales analizados.

#### **IV. LOS ACUERDOS PARA LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES EN COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ**

En el año de 2014 los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Panamá prepararon sendos acuerdos para lograr avances en la Autonomía Económica de las mujeres. La preparación de los acuerdos en estos tres países se realizó mediante procesos participativos que incluyeron la realización de mesas de trabajo interinstitucionales e intersectoriales que se nutrieron, adicionalmente, de inventarios sobre la oferta institucional de los servicios públicos relativos a la agenda económica de las mujeres. La firma de estos acuerdos sucedió en los casos de Costa Rica y Panamá; no fue el caso de El Salvador.

En este capítulo se presenta el proceso de elaboración de los Acuerdos para la Autonomía Económica de las mujeres de los tres países, las características del contexto en que se elaboraron, su firma, resultados, avances, retos y oportunidades.

##### **A. EL LIDERAZGO DEL PROCESO EN LA PREPARACIÓN DE LOS ACUERDOS PARA LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES <sup>10</sup>**

En este apartado se presentan las y los actores que lideraron el proceso.

En el caso de Costa Rica el proceso fue liderado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), con el acompañamiento de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, y una colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), así como con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT).

En El Salvador el liderazgo de la iniciativa estuvo a cargo del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), el Ministerio de Economía y la Secretaría Técnica de la Presidencia, acompañados por la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

En Panamá, por su parte, el proceso estuvo liderado por el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), acompañado por la CEPAL y respaldado por las y los titulares del Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Ministerio de Comercio e Industrias, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Viceministerio de Desarrollo Agropecuario, la Autoridad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa, y el Viceministerio de Asuntos Indígenas.

##### **B. PRESENTACIÓN DE LOS ACUERDOS PARA LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES**

En esta sección se presentan los contenidos de los acuerdos, su contexto, las instituciones y sectores convocados, los objetivos propuestos, la operatividad prevista y los mecanismos de seguimiento contemplados.

---

<sup>10</sup> A lo largo del documento al Acuerdo para la Autonomía Económica de las Mujeres se le dirá simplemente “Acuerdo”, para abreviar su referencia.

### 1. Contexto de la preparación de los Acuerdos

Un factor común en los tres países en ese momento fue el hecho de que todos estaban inmersos en procesos electorales para el cambio de los gobiernos nacionales. En dos de ellos, Costa Rica y Panamá, hubo cambio del partido gobernante, y en El Salvador continuó el mismo partido. La firma de los dos acuerdos, el de Costa Rica y el de Panamá, estuvo a cargo de las autoridades salientes.

Los tres acuerdos tuvieron distintas denominaciones, tal como se presenta en el recuadro 3. En dos casos, El Salvador y Panamá, el llamado es a un “Acuerdo Nacional”. Costa Rica se pronunció por una “Carta de Entendimiento”, acompañada por un Decreto Presidencial para establecer la Red Nacional de Apoyo para la Autonomía Económica de las Mujeres que fue suscrito por la Presidenta y 5 Ministerios participantes. Esto constituyó un llamado de alto nivel a la coordinación interinstitucional, lo cual un factor central para el éxito de esta iniciativa.

**RECUADRO 3**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: EL CONTEXTO DE LOS ACUERDOS**

<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Panamá</b>
<b>Nombre del Acuerdo</b> Carta de Entendimiento hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Productivas en Costa Rica, acompañado por un Decreto Presidencial para establecer la Red Nacional de Apoyo para la Autonomía Económica de las Mujeres	<b>Nombre del Acuerdo</b> Acuerdo Nacional hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Salvadoreñas, 2014	<b>Nombre del Acuerdo</b> Acuerdo Nacional hacia la Promoción del Desarrollo Productivo a través de la Autonomía Económica de las Mujeres
<b>Fecha de la firma del Acuerdo y del Decreto Presidencial</b> 27 de febrero de 2014	<b>Fecha de la firma del Acuerdo</b> Se planeó para el 23 de abril de 2014, pero no se firmó	<b>Fecha de la firma del Acuerdo</b> 21 de abril de 2014
<b>Elecciones</b> 2 de febrero de 2014	<b>Elecciones</b> 2 de febrero y 9 de marzo de 2014	<b>Elecciones</b> 4 de mayo de 2014
<b>Inicio del gobierno</b> 8 de mayo de 2014	<b>Inicio del gobierno</b> 1 de junio de 2014	<b>Inicio del gobierno</b> 1 de junio de 2014
<b>Partido político del nuevo gobierno</b> Cambio: del Partido Liberación Nacional (PLN) al Partido Acción Ciudadana (PAC)	<b>Partido político del nuevo gobierno</b> Continuidad: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)	<b>Partido político del nuevo gobierno</b> Cambio: del partido Democrático a una alianza entre el Partido Panameñista y el Partido Popular

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Acuerdos e investigación en medios virtuales consultados en enero y mayo de 2015. Costa Rica: Carta de Entendimiento hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Productivas en Costa Rica; página del sitio web oficial de la CEPAL (<http://www.cepal.org/es/noticias/con-decreto-ejecutivo-costa-rica-avanza-en-la-autonomia-economica-de-las-mujeres>); El Salvador: Acuerdo Nacional hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Salvadoreñas, 2014; Panamá: Acuerdo Nacional hacia la Promoción del Desarrollo Productivo a través de la Autonomía Económica de las Mujeres.

El título del Acuerdo de El Salvador destaca el fin: “hacia la autonomía económica de las mujeres”. Panamá coloca el énfasis en “la promoción del desarrollo productivo”, a lo que contribuye “la autonomía económica de las mujeres”. En tanto que Costa Rica se refiere a “la autonomía económica de las mujeres productivas”, es decir, es una iniciativa que coloca el énfasis en las mujeres empresarias, tal como está definido el acuerdo 68 del Consenso de Santo Domingo.

Párrafos extraídos de los Acuerdos abundan sobre lo dicho respecto de sus propósitos, como se puede observar en el recuadro 4: Costa Rica enfatizó la coordinación interinstitucional, un tema que sin duda constituye un reto para el logro de la propuesta; El Salvador remarcó su carácter político para que la autonomía económica de las mujeres se convierta en prioridad nacional; en tanto, Panamá destacó la aportación de la autonomía económica de las mujeres a la sociedad en su conjunto.

#### **RECUADRO 4 ALCANCES DE LOS ACUERDOS**

##### **Costa Rica**

“Desarrollar acciones conjuntas y coordinadas entre las instituciones signatarias, dentro del ámbito de sus propias competencias y capacidades de recursos administrativos y técnicos, con la finalidad de consolidar una Red Nacional de Apoyo para la Autonomía Económica de las Mujeres”.

##### **El Salvador**

“El presente Acuerdo Nacional pretende sentar un precedente de carácter político para que la autonomía económica de las mujeres se convierta en una prioridad del Estado salvadoreño para alcanzar una sociedad igualitaria, inclusiva y próspera”.

##### **Panamá**

“La autonomía económica de las mujeres construye economías más fuertes, establece sociedades más estables y justas, alcanza los objetivos de desarrollo, sostenibilidad y de derechos humanos, mejora la calidad de vida de las mujeres, hombres, familias y comunidades, además de promover prácticas empresariales”.

Fuente: Elaboración propia con los contenidos de los Acuerdos. Costa Rica: Carta de Entendimiento hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Productivas en Costa Rica; El Salvador: Acuerdo Nacional hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Salvadoreñas, 2014; Panamá: Acuerdo Nacional hacia la Promoción del Desarrollo Productivo a través de la Autonomía Económica de las Mujeres.

Los alcances de iniciativas como éstas responden a los diferentes contextos, a la correlación de fuerzas de las instituciones convocantes y a la etapa de desarrollo del tema en cuestión. La presencia de organismos internacionales juega un papel importante en la realización de estas iniciativas.

## **2. Participantes**

Los convocados a la iniciativa registran diferencias. En Costa Rica la participación incluye un amplio grupo de actores de un gran número de sectores: la presidencia, cinco ministerios, bancos, incluida la banca de desarrollo, la academia, asociaciones, fundaciones y empresas privadas.

En Panamá el Acuerdo solo comprende a dependencias gubernamentales. En El Salvador no se tiene la información porque el Acuerdo no fue firmado.

**RECUADRO 5**  
**INSTITUCIONES QUE PARTICIPARON EN EL DIÁLOGO O/Y FIRMARON EL ACUERDO**  
**EN EL CASO DE COSTA RICA Y PANAMÁ**

<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Panamá</b>
<p><b>Gobierno</b>  Presidencia de la República de Costa Rica  Ministerio de Economía, Industria y Comercio  Ministerio de la Condición de la Mujer  Ministerio de Agricultura y Ganadería  Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones  Ministerio del Trabajo y Seguridad Social  Promoción Comercial PROCOMER</p> <p><b>Bancos</b>  Banca Mujer del Banco Nacional de Costa Rica  Sistema de Banca para el Desarrollo  Banca Desarrollo Social del Banco Popular</p> <p><b>Academia</b>  Escuela de Administración de Negocios de la Universidad de Costa Rica  Instituto Nacional de Aprendizaje  Universidad Estatal a Distancia</p> <p><b>Asociaciones y fundaciones</b>  Danilo Montero Rodríguez  Director Ejecutivo ACORDE  Asociación ALAS  Fundación Omar Dengo  Intel Costa Rica  Foro de Mujeres Empresarias y Profesionales de Costa Rica  Fundación Unidas para Crecer  Programa Yo Emprendedor  Fundación Mujer</p> <p><b>Cámaras y asociaciones empresariales</b>  Cámara de Exportadores Costa Rica  Cámara de Industrias de Costa Rica  Programa de Mujeres Empresarias de la Cámara de Comercio  WEConnect International para Costa Rica  Asociación Empresarias para el Desarrollo  MC Grupo  GRAMEEN Costa Rica  Walmart México y Centroamérica</p>	<p><b>Gobierno</b>  Ministerio de Economía (MINEC)  Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)  Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)  Instituciones públicas vinculadas con los temas económicos</p> <p><b>Sector privado</b>  Instituciones privadas vinculadas con los temas económicos</p>	<p><b>Gobierno</b>  Ministerio de Desarrollo Social  Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral  Ministerio de Comercio e Industria  Ministerio de Desarrollo Agropecuario  Ministerio de Economía y Finanzas  Despacho de la Primera Dama</p> <p><b>Sector privado</b>  Autoridad de la Pequeña y Mediana Empresa</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los contenidos de los Acuerdos. Costa Rica: Carta de Entendimiento hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Productivas en Costa Rica; El Salvador: Acuerdo Nacional hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Salvadoreñas, 2014. CEPAL (2014). Políticas públicas y acciones dirigidas a impulsar la autonomía económica de las mujeres salvadoreñas. Documento de Proyecto: Promoción del desarrollo productivo a través de la inclusión de las mujeres en empleos de calidad en Centroamérica, El Salvador; Panamá: Acuerdo Nacional hacia la Promoción del Desarrollo Productivo a través de la Autonomía Económica de las Mujeres. Nota: la lista de instituciones de El Salvador son las que participaron en el diálogo; el Acuerdo no fue firmado.

### 3. Objetivos

Solamente Costa Rica señala objetivos sobre el Acuerdo; los otros dos países se refieren a acciones, que se verán en seguida. Los objetivos de Costa Rica versan sobre la coordinación interinstitucional e intersectorial; las estrategias de mercadeo; la capacitación y desarrollo de competencias; y el ámbito financiero de los negocios.

#### **RECUADRO 6 COSTA RICA: OBJETIVOS DEL ACUERDO**

- 1) Consolidar una efectiva gobernanza, articulación y alianzas estratégicas entre el Estado, el sector empresarial, la academia y el sector financiero que garantice y potencie el acceso a los servicios y el desarrollo de la autonomía económica de las mujeres.
- 2) Elaborar una estrategia de mercadeo e inteligencia de mercado que articule los diferentes sectores productivos para la incorporación de las mujeres.
- 3) Procurar el desarrollo de la capacidad y competencias humanas y productivas de las mujeres para potenciar su transformación competitiva.
- 4) Promover la adaptación del marco normativo e institucional necesario para propiciar el desarrollo de proyectos que promuevan la autonomía económica de las mujeres.
- 5) Promover la aprobación de políticas públicas que fomenten la autonomía económica de las mujeres.
- 6) Promover el desarrollo de un modelo de inclusión financiera ajustado al ciclo de vida de la empresa y a su inserción en los eslabones del desarrollo empresarial.

Fuente: Acuerdo Costa Rica, “Carta de Entendimiento hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Productivas en Costa Rica”.

### 4. Operatividad

Costa Rica organiza la operación del Acuerdo a través de un Reglamento de la Red Nacional de Apoyo para la Autonomía Económica de las Mujeres, para la cual establece funciones. El Salvador se refiere a la realización de “al menos” un conjunto de acciones, en tanto que Panamá propone acciones específicas para las dependencias involucradas.

En el caso de Costa Rica las funciones de la Red se refieren fundamentalmente al fortalecimiento de las capacidades institucionales:

- desarrollo de registros administrativos como base de un sistema de indicadores para la formulación, implementación y seguimiento;
- estructurar un marco de asociaciones o figuras asociativas que favorezca el desarrollo de emprendimientos;
- integrar la orientación especializada en el modelo de atención a las PYMES;
- fortalecer la articulación y coordinación interinstitucional;
- fortalecer la implementación de instrumentos financieros;
- estructurar y fortalecer las alianzas público-privadas, implementar un sistema de evaluación y seguimiento (Costa Rica, 1014).

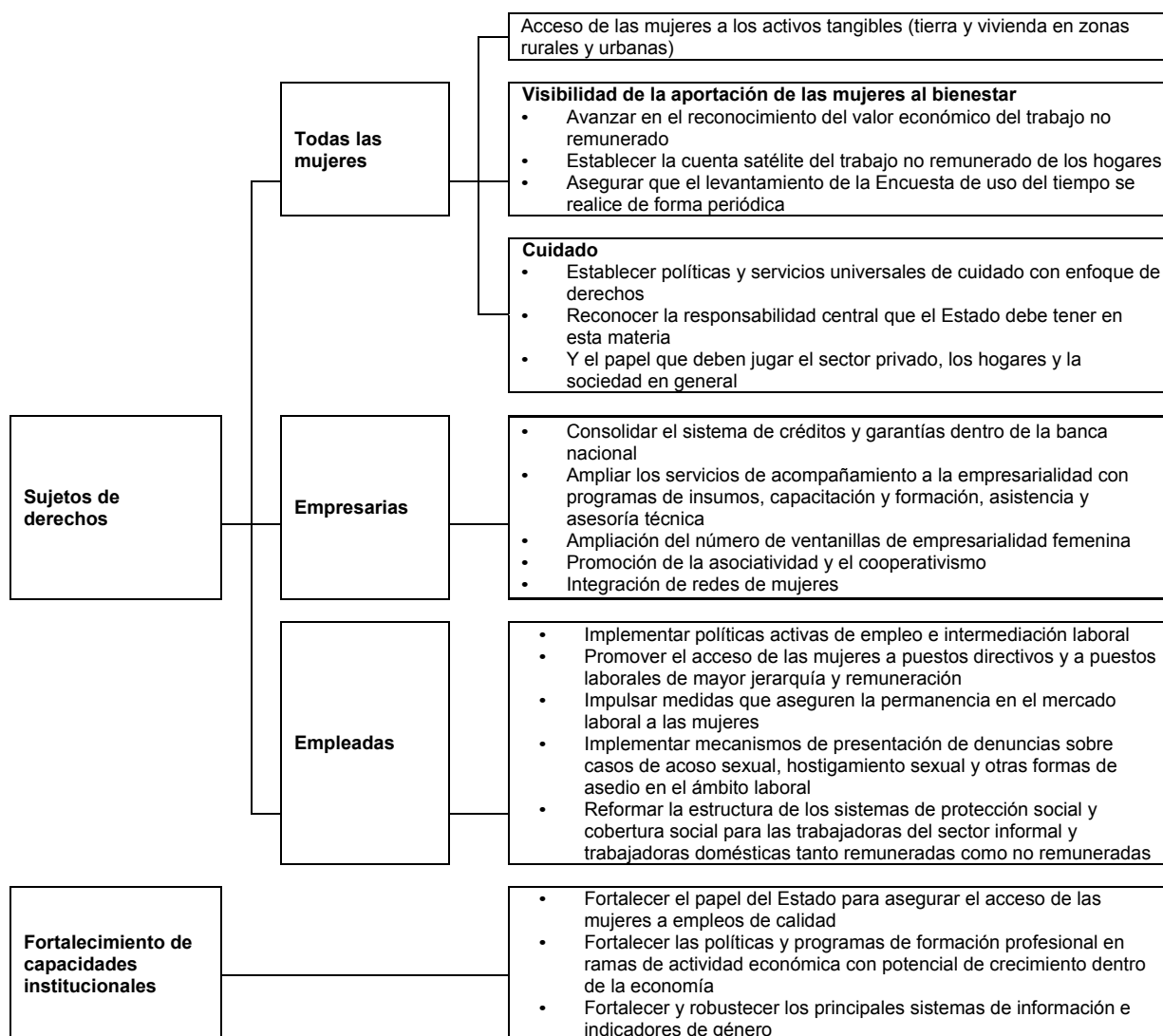
Los alcances del contenido del Acuerdo de El Salvador dejan ver que forma parte de un proceso en marcha que es necesario ampliar y fortalecer. El Acuerdo sigue la línea de la política que se ha logrado

instrumentar en el Centro Ciudad Mujer, que aplica un modelo de atención integral desde septiembre de 2012. Este modelo se explicará a detalle más adelante.

Para la operación del Acuerdo se establecen acciones que contemplan prácticamente todas las directrices internacionales en la materia, y por lo tanto la atención de mujeres empleadas y empresarias, pero también se busca fortalecer las capacidades institucionales del aparato gubernamental y visibilizar la aportación de las mujeres al desarrollo.

La figura 2 permite visualizar los alcances de la propuesta del Acuerdo de El Salvador que reconoce y atiende las necesidades en el ámbito del empoderamiento económico de todas las mujeres, de las empleadas y de las empresarias.

**FIGURA 3**  
**ACCIONES DEL ACUERDO DE EL SALVADOR**



Fuente: Elaboración propia con base en el contenido del Acuerdo Nacional hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Salvadoreñas, 2014.



En el caso de Panamá las acciones que establece el Acuerdo se refieren en mucho mayor medida al fortalecimiento institucional en los renglones de sensibilización y capacitación al personal, la creación de sistemas de información con perspectiva de género para los diagnósticos y la evaluación, el mecanismo de certificación de género en coordinación con las empresas del sector privado, el diseño de protocolos de atención, la formulación de una metodología para diseñar presupuestos públicos sensibles al género, y la creación y fortalecimiento de la Unidad de Género en la Oficina de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

La atención a mujeres, por su parte, se refiere a procesos de sensibilización y capacitación a campesinas y a actividades orientadas a la exportación. Para mujeres rurales propone apoyo económico y asistencia técnica.

**RECUADRO 7**  
**ACCIONES PROPUESTAS EN EL ACUERDO EN PANAMÁ**

<b>Dependencia</b>	<b>Acciones de fortalecimiento de actividades productivas de las mujeres</b>	<b>Acciones de fortalecimiento institucional</b>
Ministerio de Desarrollo Social		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar los registros administrativos de cada uno de los programas y proyectos de la institución para generar indicadores de género</li> </ul>
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral		<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover un mecanismo de certificación de género en coordinación con las empresas del sector privado a través de un sello de calidad en el marco de la responsabilidad social empresarial</li> </ul>
Ministerio de Comercio e Industrias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ofrecer capacitaciones a las mujeres productoras en el tema de logística de exportación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar registros administrativos para conocer cuántas empresas son aperturadas por mujeres y cuántas por hombres</li> </ul>
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar jornadas de sensibilización y capacitación con las organizaciones campesinas existentes en el país tendientes a fomentar la inclusión de las mujeres con igualdad de oportunidades, en especial en puestos directivos y como actoras protagónicas de las diferentes actividades productivas</li> <li>Fomentar la creación y fortalecimiento de las organizaciones de mujeres rurales en la República de Panamá, brindándoles apoyo económico y asistencia técnica para desarrollar iniciativas productivas relacionadas con las potencialidades de sus territorios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar la participación igualitaria de hombres y mujeres en los programas productivos que coordinan las direcciones técnicas del Ministerio</li> </ul>

(continúa)

**RECUADRO 7** (Continuación)

Ministerio de Economía y Finanzas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer una mesa de trabajo conjunta con el Instituto Nacional de la Mujer, con el propósito de formular una metodología para diseñar presupuestos públicos sensibles al género</li> <li>• Revisar los manuales para la formulación y ejecución presupuestaria con el propósito de incluir perspectiva de género; esto permitirá ir construyendo una serie histórica para medir los avances de la inversión pública en materia de igualdad de oportunidades</li> <li>• Establecer mecanismos para analizar, comprender y evaluar el impacto de los proyectos con enfoque de género, para reducir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres</li> </ul>
Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar y aprobar un Manual de Transversalización de Género que establezca la metodología para un diagnóstico institucional que revise:             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ los instrumentos de recopilación y análisis estadísticos para su desagregación por sexo, edad y etnia;</li> <li>▪ el establecimiento de protocolos de actuación de los diferentes programas institucionales;</li> <li>▪ la creación y fortalecimiento de la Unidad de Género;</li> <li>▪ la capacitación y sensibilización del personal de la institución a todo nivel.</li> </ul> </li> </ul>
Despacho de la Primera Dama		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover mecanismos de vigilancia y monitoreo para el cumplimiento de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.</li> </ul>
Instituto Nacional de la Mujer		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la transversalización de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM) en las instituciones públicas con énfasis en los ejes relacionados con la autonomía económica de mujeres, a través del diseño de metodologías y manuales para la transversalización de género en las instituciones gubernamentales, así como en las políticas, programas y proyectos de las instituciones gubernamentales.</li> </ul>

(continúa)

**RECUADRO 7 (Conclusión)**

Instituto Nacional de la Mujer		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar jornadas de sensibilización y capacitación con el personal de las instituciones públicas sobre los compromisos internacionales y nacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, con énfasis en la autonomía económica y el trabajo de cuidado Fortalecer la coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, con el objetivo de promover la medición periódica del uso del tiempo y contribuir así a la valorización del trabajo no remunerado de las mujeres.</li> <li>• Promover jornadas de sensibilización en coordinación con instituciones públicas sobre autonomía económica, el derecho a la propiedad de las mujeres, seguridad social, seguridad jurídica, otorgamiento de tierras, adquisición de vivienda y emprendimientos de mujeres, con el fin de eliminar cualquier brecha que esté impidiendo el acceso de las mujeres en condiciones igualitarias a este tipo de beneficios.</li> </ul>
--------------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo Nacional hacia la Promoción del Desarrollo Productivo a través de la Autonomía Económica de las Mujeres.

**5. Seguimiento**

Costa Rica estableció el seguimiento de la iniciativa en el artículo sexto del Reglamento de la Red Nacional de Apoyo para la Autonomía Económica de las Mujeres. Panamá estableció un seguimiento autorregulado por parte de cada institución involucrada. El Salvador no propuso mecanismo en su iniciativa de acuerdo.

**RECUADRO 8  
COSTA RICA Y PANAMÁ: MECANISMOS DE SEGUIMIENTO DE LOS ACUERDOS**

<b>Costa Rica</b>	<b>Panamá</b>
Artículo 6°. Los miembros de la Red se reunirán ordinariamente al menos una vez cada tres meses. Cuando fuere necesario, el Coordinador o ante la solicitud por escrito de al menos cinco de sus miembros, convocará a sesiones extraordinarias con al menos una semana de anticipación.	Cada institución firmante velará por el cumplimiento de los acuerdos aquí alcanzados y establecerá un mecanismo de monitoreo y seguimiento.

Fuente: Elaboraciones propias, sobre la base de los contenidos de los Acuerdos. Costa Rica: Carta de Entendimiento hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Productivas en Costa Rica; Panamá: Acuerdo Nacional hacia la Promoción del Desarrollo Productivo a través de la Autonomía Económica de las Mujeres.

Para el seguimiento que se propone en los Acuerdos sería importante el desarrollo de sistemas de indicadores de derechos humanos en la lógica de lo que se expuso sobre el tema en el capítulo primero para disponer de indicadores y metas para cada objetivo. Otra pinza de este proceso sería el avance en la instrumentación de presupuestos con el enfoque de gestión por resultados; al respecto cabe mencionar, como se expondrá más adelante, que existe la intención, por parte de los tres países, de adoptar este

enfoque. Esto es de suma importancia, porque además del tránsito a un sistema de presupuesto más eficiente, lo que se ha observado en otros países en que se ha adoptado este tipo de presupuesto por resultados es que puede fortalecer procesos de coordinación interinstitucional al convocar a personal de diferentes dependencias que comparten los quehaceres institucionales, lo cual genera sinergia para la coordinación interinstitucional.

### **C. AVANCES Y RETOS IDENTIFICADOS A TRAVÉS DE ENTREVISTAS CON PERSONAS INVOLUCRADAS EN EL PROCESO**

En este apartado se presenta lo que expresaron las entrevistadas sobre el proceso desatado por la intervención antes, durante y después del mismo,<sup>11</sup> así como algunos avances posteriores detectados hemerográficamente, producto del seguimiento llevado a cabo con posterioridad a las entrevistas realizadas.

#### **1. Avances**

De acuerdo con las y los entrevistados, los avances destacados resultado del proceso de formulación y, en su caso, de la realización del Acuerdo son los siguientes:

En Costa Rica los avances son:

- La aprobación y publicación de la ley que crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en marzo de 2014.
- En enero de 2015 se emitió el decreto para el *Estímulo de las empresas para el fortalecimiento social y económico de las mujeres*, a través de la Red Nacional de Apoyo para el Fortalecimiento Social y Económico de las Mujeres. Este decreto había sido publicado con anterioridad, con el propósito de crear dicha Red. El segundo decreto corrige y coloca en el objeto del mismo al *estímulo de las empresas* para el fortalecimiento social y económico de las mujeres, y no a la creación de la Red. Con el decreto se busca articular los instrumentos técnicos, empresariales y financieros que las diferentes instituciones brindan a emprendimientos y empresas liderados por mujeres con el fin de apoyarlos hacia su consolidación.
- Otro avance resultado de la sinergia que generó el Acuerdo es la meta establecida en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo que señala que 5.000 mujeres serán atendidas con el programa sobre autonomía económica.
- Adicionalmente, la elaboración en marcha de un modelo de atención de mujeres emprendedoras y mujeres empresarias que será puesto en operación en breve. Será una fase siguiente del programa piloto iniciado en 2014.

En El Salvador los avances son:

---

<sup>11</sup> Las entrevistas se realizaron en enero de 2015. Las personas entrevistadas aparecen al final de la bibliografía en este documento. Para la realización de las mismas se enfrentaron obstáculos, porque en numerosas dependencias y organismos gubernamentales de los tres países se habían producido cambios de titulares como resultado del cambio de gobierno. Sin embargo, a quienes se logró entrevistar estaban enteradas o habían sido parte del proceso del Acuerdo respectivo.

- El establecimiento en mayo 2014 de la unidad de género en el Ministerio de Economía, que fue resultado directo del diálogo establecido en este país.
- La continuidad de políticas que ya se estaban ejecutando y que tuvieron un impulso a partir de la sistematización llevada a cabo como parte del proceso preparatorio a la firma del Acuerdo. Los avances más destacados al respecto sucedieron en dos frentes:
  - Dado que las reflexiones desarrolladas durante el proceso de preparación del Acuerdo se llevaron a cabo posteriormente al proceso participativo de elaboración del Plan Quinquenal del nuevo gobierno, la sistematización sirvió como instrumento para la incidencia en el proceso de elaboración de dicho Plan, el que, como se señala en el apartado correspondiente de esta investigación, tuvo avances importantes para la transversalización del tema de género.
  - La creación, en diciembre de 2014, de un Banco de Desarrollo Público que tiene líneas de crédito para mujeres, con tasas preferenciales.

En Panamá, algunos avances se refieren a acciones realizadas por el Instituto de la Mujer, tales como:

- La revisión del sistema de indicadores de género.
- Se está retomando el sello de calidad en el marco de la responsabilidad social empresarial. Este sello consiste en reconocer a las empresas y organizaciones que desarrollen un modelo de calidad con igualdad de género mediante la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral. Para cumplir este cometido, este modelo considera la ejecución de prácticas de conciliación de la vida laboral y familiar/personal, de acceso al trabajo, la igualdad salarial, la erradicación de prácticas discriminatorias, así como del acoso laboral y sexual, y la realización de acciones que permitan prevenir y atender la violencia intrafamiliar y de género.
- Otro avance resultado de la experiencia de las mesas de trabajo fue el reconocimiento de las ausencias y deficiencias, a partir de lo cual se podrá comenzar a construir lo que se requiere para avanzar en la autonomía de las mujeres.

## **2. Las lecciones aprendidas**

En este ámbito las entrevistadas se refirieron en los tres casos al desafío que representó esta iniciativa dado que ocurrió en un momento en que el cambio de gobierno era inminente y a su temor de que esta coyuntura dificultara el cumplimiento de los compromisos, pues las autoridades ya no serían las mismas en la ejecución del Acuerdo. No obstante, destacaron el hecho de que los acuerdos fueron firmados en dos de los casos y en el tercero, aunque no se firmó en su momento, ha sido retomado por el nuevo gobierno.

En el caso de Costa Rica los señalamientos al respecto fueron que por el momento político en que se dio la iniciativa el tema pasó a un segundo plano, dado que las personas que firmaron esos acuerdos ya no son las mismas que las que estaban en los puestos políticos del actual gobierno.

Otra dificultad fue que la Red no dio seguimiento y tampoco operó el trabajo que se realizó en la preparación de la propuesta; sin embargo, una vez terminado el Plan Quinquenal del gobierno en turno, se retomaron compromisos y se procedió a la emisión de un nuevo decreto para el Estímulo de las empresas

para el fortalecimiento social y económico de las mujeres, con el que se creó la Red Nacional de Apoyo para el Fortalecimiento Social y Económico de las Mujeres.

En El Salvador el contexto electoral impidió, incluso, la firma del Acuerdo. En el contexto electoral prevaleciente durante este proceso en ese país, de acuerdo con el señalamiento de un personaje entrevistado, se analizaron dos posibilidades para lograr su firma: la primera consistió en presentarla a los candidatos a la presidencia para su firma, lo que tenía el inconveniente de que aún no tenían gabinete y no había forma de comprometer a los titulares de las instituciones que se harían cargo de la iniciativa. La segunda opción fue presentar el acuerdo desde una perspectiva de carácter técnico que se denominara “La Agenda Nacional por la Autonomía Económica de las Mujeres”, propuesta que tampoco prosperó, motivo por el cual el Acuerdo Nacional no se suscribió.

En Panamá las entrevistadas señalaron que el cambio de gobierno llegó acompañado de comportamientos recurrentes de descalificación de lo realizado por el gobierno anterior, lo que generó una pausa en el avance de los compromisos contraídos con el Acuerdo. Solamente se han dado reuniones de las autoridades con organizaciones de mujeres empresarias, sobre temas de la tecnología de la información y la comunicación.

### **3. Desafíos en la operatividad de los Acuerdos**

En el caso de los tres países las entrevistadas destacaron los siguientes retos y problemáticas para la puesta en marcha de los Acuerdos. Como se observará, algunos de los desafíos mencionados están directamente relacionados con la operatividad de los Acuerdos y otros son retos más estructurales.

Retos coincidentes:

- escasez de recursos;
- falta de coordinación institucional;
- falta de un sistema de información con perspectiva de género;
- debilidad del estatus de los institutos de las mujeres, reflejo de que el tema no ha logrado ser una política de Estado.

En Costa Rica los desafíos que se advierten consisten en lograr:

- que los compromisos establecidos a nivel político se instalen en el nivel técnico, que es el espacio de acción por excelencia;
- que la coordinación interinstitucional funcione;
- avanzar en el tema presupuestal con enfoque de género es un desafío de urgente atención;
- que realmente el tema de la mujer sea una preocupación importante dentro de la agenda estatal.

En El Salvador se refirieron a los siguientes retos:

- saber lo que se tiene que hacer para lograr presupuestos transversales, habida cuenta que la política de transitar a presupuestos basados en resultados se inició en 2013;

- las características más estratégicas del plan quinquenal no permitieron desarrollar acciones más concretas, que es preciso definir para determinar acciones específicas por institución;
- lograr que las áreas de planeación de las oficinas gubernamentales asistan a las mesas conformadas para elaborar el presupuesto de género;
- conseguir transitar de los recursos destinados preferentemente a la capacitación, hacia otras acciones que aceleren la transversalización en materia de género;
- alcanzar la irreductibilidad del gasto destinado a la igualdad entre mujeres y hombres, para evitar su recorte en situaciones de austeridad;
- en esta administración es mayor el énfasis en el tema económico que en el social, como sucedió en el gobierno pasado;
- lograr el perfil suficiente y la importancia debida del tema de género.

En Panamá los retos expuestos en la entrevista fueron los siguientes:

- superar el bajo nivel jerárquico del Instituto y el escaso ingreso de que dispone;
- lograr su participación en el gabinete;
- que el tema de género sea una política de Estado;
- el reconocimiento de la necesidad de gestionar recursos y de desarrollar estrategias innovadoras que permitan incorporar a muchas más mujeres a la vida productiva; que no se reduzca simplemente a ofrecerle un capital semilla o a dotarlas de algunas herramientas o de una mera capacitación, sino ir más allá de eso;
- superar la escasez de guarderías, cuyo déficit genera peligros y muchas ansiedades a las mujeres; y formar alianzas al respecto con el sector privado.

#### **4. Oportunidades señaladas por las entrevistadas**

Entre las oportunidades destacadas en cada uno de los tres países, las entrevistadas indican las siguientes:

En Costa Rica:

- el interés de la presidencia por los asuntos de las mujeres, de trabajar por el bien de las mujeres en unidad, de trabajar en la Red;
- no se dispone de los recursos suficientes pero existe un ambiente político muy favorable sobre el tema;
- la directriz presidencial de trabajar articuladamente.

En El Salvador:

- el involucramiento del sector privado en la sistematización generó un vínculo que es necesario sostener y procurar, para involucrarlos y conocer la estrategia de organización que tiene el sector privado. Este es un sector generalmente distante al tema;

- a partir de este proceso, las instituciones privadas participantes comenzaron a reconocer que estaban haciendo algo a favor de la autonomía económica de las mujeres, lo que podrá traducirse en una mejora de las intervenciones, y en una planeación con mayor conocimiento sobre el tema;
- los ejes transversales del Plan Quinquenal actual, que son: derechos humanos, género y ciclo de vida;
- lo novedoso del Plan Quinquenal es que por primera vez establece lineamientos generales para incorporar los enfoques transversales para las instituciones, siendo el tema de género uno de estos. Ahora el reto es ver cómo las instituciones lo retoman, porque no basta que existan marcos normativos e institucionales; resulta necesario desatar procesos para que las propuestas normativas sucedan.

En el caso de Panamá las entrevistadas no hicieron referencias al respecto.



## V. LOS MARCOS NORMATIVOS EN COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ

En este capítulo se sistematizan y resumen las bases institucionales, jurídicas, programáticas y presupuestales en que se desenvuelve la iniciativa. Se indaga, fundamentalmente, en las características y alcances de la perspectiva de género en estos instrumentos normativos nacionales; ello permitirá advertir el marco de política pública en que se insertan los Acuerdos y las perspectivas que se presentan para su avance.

Para ello se revisan: a) los contenidos de género en las constituciones de Costa Rica, El Salvador y Panamá; b) las adhesiones y ratificaciones a convenciones internacionales; c) las leyes nacionales vinculadas al tema; d) los planes quinquenales de desarrollo nacional elaborados y publicados a finales de 2014 y principios de 2015; e) los lineamientos específicos expuestos en los programas de igualdad entre mujeres y hombres, con énfasis especial en la autonomía económica de las mujeres,<sup>12</sup> y f) las características de los presupuestos.

### A. LAS CONSTITUCIONES

Las constituciones de Costa Rica, El Salvador y Panamá plantean un compromiso explícito con los tratados y convenios internacionales de derechos humanos. Ello facilita el desarrollo de estrategias de intervención que se diseñen en el marco de los derechos humanos con perspectiva de género, lo que significa considerar las directrices de las convenciones internacionales que velan por los derechos de las mujeres.

#### RECUADRO 9 CONSTITUCIONES DE COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: CONTENIDOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

<p><b>Costa Rica</b> Artículo 7. Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.</p> <p><b>El Salvador</b> Artículo 144. Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución.</p> <p><b>Panamá</b> Artículo 129. La Defensoría del Pueblo velará por la protección de los derechos y las garantías fundamentales consagradas en esta Constitución, así como los previstos en los convenios internacionales de derechos humanos...</p>
--

Fuente: Constituciones vigentes en los tres países.

Las constituciones incorporan diferentes contenidos en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres, y de los derechos humanos de las mujeres. Costa Rica se refiere a la igualdad ante la ley de mujeres y hombres y a las garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género. En El Salvador se señala la igualdad ante la ley, y en materia laboral: el tipo de trabajos en los que se debe proteger a las mujeres, la igualdad salarial y la protección de derechos reproductivos, incluida la obligación de los patronos de

<sup>12</sup> No se dispuso de las versiones actualizadas de los programas de igualdad.

instalar y mantener salas cunas y lugares de custodia para los niños de los trabajadores. En Panamá, en materia laboral, la Constitución considera la protección de las mujeres en trabajos peligrosos, la igualdad salarial y la protección de la maternidad de las mujeres trabajadoras. Se refiere también a la no discriminación de las mujeres en partidos políticos y en la contratación de servidores y servidoras públicas.

## **B. LAS ADHESIONES Y RATIFICACIONES A CONVENCIONES INTERNACIONALES**<sup>13</sup>

Como se señaló en el capítulo I, existen nueve convenciones del ámbito universal en las Naciones Unidas<sup>14</sup> que son los marcos jurídicos más importantes en materia de derechos humanos.<sup>15</sup> Una revisión al respecto arrojó que Costa Rica y Panamá no han firmado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y El Salvador no ha firmado la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Los tres países ratificaron la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belem do Pará. Costa Rica y Panamá han aprobado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; El Salvador no lo ha hecho.

En los convenios de la OIT relativos a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito laboral, los tres países han firmado los Convenios 100, que se refieren a la igualdad de remuneraciones entre mujeres y hombres, y el 111 sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación. Solamente El Salvador firmó el Convenio 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares. Ninguno de los tres países ha firmado el Convenio 183 relativo a la protección de la maternidad; no obstante, El Salvador y Panamá tienen algunas previsiones al respecto en sus constituciones.

Estas convenciones internacionales son los instrumentos que protegen de manera específica los derechos humanos de las mujeres; dos del ámbito universal, Cedaw y los Convenios de la OIT, y uno de la región Americana, Belem do Pará, son mandatos especiales con este propósito.

---

<sup>13</sup> Elaboración propia a través de las consultas a las siguientes fuentes: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>; y [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en).

<sup>14</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, México (2011). 20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos.

<sup>15</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes. Convención sobre los Derechos del Niño. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

### C. LEGISLACIÓN NACIONAL EN MATERIA DE EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES <sup>16</sup>

A continuación se resumen los marcos normativos nacionales existentes más relevantes relacionados al ámbito de la autonomía económica de las mujeres; se trata de marcos jurídicos, reglamentarios y programáticos que datan desde la década de los noventa del siglo pasado y hasta los más recientes.

En la década de los noventa se aprobaron leyes contra el acoso y hostigamiento sexual y derechos en materia de maternidad, lo cual sucedió en 1994 en Panamá y en 1995 en Costa Rica; todo ello producto, muy probablemente, del ambiente generado por la preparación y realización de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer <sup>17</sup> en Beijing, China, en 1995.

Entre 1999 y 2001 se advierte actividad en la aprobación de leyes y decretos en ámbitos asociados al empoderamiento económico de las mujeres, particularmente en Panamá en los temas de igualdad de oportunidades (1999), lenguaje no sexista (2000) y titulación de tierras (2001). En El Salvador se aprueba la Ley de Creación del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria en 1999, y en 2003 se publica su reglamento. En Costa Rica en 2001 se crea por decreto la Unidad de Género en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En Costa Rica, en marzo de 2014 se aprueba y publica la ley que crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, y en enero de 2015 se aprueba el Decreto para el estímulo a las empresas para el fortalecimiento social y económico de las mujeres.

En seguida se resumirán los contenidos de algunos de estos marcos jurídicos que marcan buenas prácticas legislativas en la materia, y que pueden servir como referentes del diseño de la política pública para la igualdad entre mujeres y hombres en otros países de la región.

#### 1. Otorgamiento de créditos a microempresas

##### **El Salvador. Ley de Creación del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria 1999 <sup>18</sup>**

En 1999 la Asamblea Legislativa salvadoreña aprobó esta Ley como Institución Autónoma de Derecho Público, sin fines de lucro y con personalidad jurídica y patrimonio propio (Ley Fosofamilia, 1999, pág. 1).

El objetivo de esta institución es “otorgar créditos, preferentemente, y atender las necesidades crediticias de la mujer, en los sectores comerciales, industriales, agropecuarios, artesanales,

<sup>16</sup> Elaboración propia con investigación virtual diversa y de información obtenida de PNUD. América Latina Genera. Gestión del conocimiento para igualdad de género. Disponible en: <[http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=938&Itemid=257&opc=leyes](http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=938&Itemid=257&opc=leyes)>; y <<https://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos3.htm>> (consultado en enero de 2015).

CEPAL (2013), Políticas públicas y acciones dirigidas a impulsar la autonomía económica de las mujeres salvadoreñas. Proyecto: Promoción del desarrollo productivo a través de la inclusión de las mujeres en empleos de calidad en Centroamérica, El Salvador.

<sup>17</sup> En el caso de México, en 1994 se logró la igualdad jurídica entre mujeres y hombres en el artículo cuarto constitucional.

<sup>18</sup> Decreto Legislativo N° 627, de fecha 26 de mayo de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 99, Tomo N° 343, del día 28 de mayo de 1999. Disponible en: <<http://faolex.fao.org/docs/pdf/els20360.pdf>> (consultado en mayo de 2015).

agroindustriales, de servicios, culturales, y de toda actividad productiva a nivel nacional” (artículo 3). La Ley define a la microempresa como aquella “cuyo monto de inversión del crédito sea hasta cincuenta salarios mínimos” (artículo 2). Señala como beneficiarios de Fosofamilia a “las personas naturales de nacionalidad salvadoreña, domiciliados en el territorio nacional, propietarios de microempresas o que pretendan constituir las, dentro de los parámetros fijados en esta Ley” (artículo 6).

Los servicios de otorgamiento de crédito, además, son complementados con “Asesoría y capacitación administrativa, técnica y financiera; y Supervisión de los créditos [...] para garantizar que las beneficiarias y beneficiarios logren el objeto esperado” (artículo 8). Las tasas de interés se fijan tomando en consideración el costo del dinero, así como los costos de supervisión (artículo 11), lo que se acerca pero no es un esquema de financiamiento de capital de riesgo.

La institución forma parte del grupo de 14 instituciones que ofrecen su servicio de forma integral en las seis sedes del Centro Ciudad Mujer de El Salvador, la cual es también una buena práctica del ámbito programático.

## **2. Desarrollo y protección social**

### **El Salvador: en abril de 2014 se aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social**

Esta Ley establece políticas, planes y programas que promuevan los derechos para toda la población; fue diseñada bajo el precepto constitucional que establece que el origen y fin de la actividad de Estado es la persona humana. Esta Ley señala prioridades para niños, personas adultas, mujeres y personas con discapacidad, a través de líneas estratégicas que contribuyan a disminuir la desigualdad y la pobreza, avanzar en la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, combatir toda las formas de discriminación y promover la igualdad de oportunidades, entre lo más importante.

## **3. Adquisición de tierra**

### **Panamá. Ley que establece la Titulación Conjunta como forma de adquirir la tierra y modifica artículos al Código Agrario – 2001**<sup>19</sup>

Esta Ley señala, en su artículo 1, que “se establece la titulación conjunta de la tierra para que los cónyuges o miembros de una unión de hecho de personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio conforme a la ley, adquieran la tierra en forma legítima. El Estado promoverá la titulación conjunta y [...] los mecanismos para que esta forma de legalización de tierras se haga extensiva a otras formas de adquisición y adjudicación, incluyendo los derechos posesorio”.

En su artículo 4 esta Ley modifica el artículo 58 del Código Agrario y señala quiénes serán preferidos en la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título; en ese texto es claro el lenguaje no sexista y la inclusión de las mujeres, dado que se refiere a las y los ocupantes precarios, a los hijos e hijas mayores, a los emancipados y las emancipadas, los habilitados y las habilitadas, etc.

<sup>19</sup> Ley N° 68 de 19 de diciembre de 2001, que establece la titulación conjunta como forma de adquirir la tierra y modifica artículos al Código Agrario. Disponible en: <http://docs.panama.justia.com/federales/leyes/68-de-2001-dec-21-2001.pdf> (consultada en mayo de 2015).

Este marco jurídico atiende a la problemática recurrente de la falta de acceso de las mujeres a la titularidad de la tierra, y es concebida como una ley que garantiza los derechos de las mujeres a la propiedad de la tierra (Panamá Informe País, 2007, pág. 18), por cuanto establece de manera indistinta la adjudicación de las parcelas a “cónyuges o miembros de una unión de hecho de personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio [...] hijos o hijas mayores de dieciocho, [...] los padres o las madres”.

#### 4. Cuido

#### **Costa Rica. Ley con la que se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi)–2014**<sup>20</sup>

El 24 de marzo de 2014 se aprobó esta Ley “con la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral” y enseguida precisa que: “Los servicios de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil deberán entenderse como complementarios y no sustitutos de los servicios de educación preescolar prestados directamente por el Ministerio de Educación Pública” (artículo 1).

#### **RECUADRO 10 OBJETIVOS DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL**

- a) “Garantizar el derecho de todos los niños y las niñas, prioritariamente los de cero a seis años, a participar en programas de cuidado, en procura de su desarrollo integral, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran;
- b) promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de los diversos sectores sociales;
- c) articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil;
- d) Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres”.

Fuente: Artículo 4 de la Ley con la que se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

“La población objetivo la constituyen prioritariamente, todos los niños y las niñas menores de siete años de edad”, pero establece provisiones de atención de niños y niñas hasta de 12 años de edad conforme a las necesidades específicas de las comunidades y familias, lo que queda sujeto a la disponibilidad presupuestaria (artículo 3).

Para que la Red disponga de financiamiento que permita el cumplimiento de lo que la ley mandata, la misma establece en su artículo 15 que en materia presupuestal “los servicios de la Redcudi no son sustitutos sino complementarios de los servicios de educación estatal” existentes, por lo que su “financiamiento no podrá considerarse dentro del ocho por ciento (8%) del PIB” que señala el artículo 78 constitucional como el financiamiento mínimo de la educación estatal. Este énfasis es importante para dejar sentado que políticas de corte universal para poblaciones y/o servicios adicionales, requieren de recursos adicionales suficientes.

<sup>20</sup> Ley N° 9220 con la que se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, el 24 de marzo de 2014 ([http://www.gaceta.go.cr/pub/2014/04/24/COMP\\_24\\_04\\_2014.pdf](http://www.gaceta.go.cr/pub/2014/04/24/COMP_24_04_2014.pdf), consultada en mayo de 2015).

## 5. Fomento de la creación de empresas

### **Costa Rica. Decreto: Estímulo a la creación de empresas para el Fortalecimiento Social y Económico de las Mujeres,<sup>21</sup> 2015**

Un resultado relevante en Costa Rica, posterior a la firma de la Carta de Entendimiento hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Productivas del 27 de febrero de 2014, fue la publicación del “Decreto para el estímulo a la creación de empresas para el fortalecimiento social y económico de las mujeres”, publicado en enero de 2015, que tiene el propósito de “articular los instrumentos técnicos, empresariales y financieros, que las diferentes instituciones brindan a emprendimientos y empresas liderados por mujeres, con el fin de apoyarlos hacia su consolidación”. En el decreto se “crea la Red Nacional de Apoyo para el Fortalecimiento Social y Económico de las Mujeres, como un mecanismo de articulación interinstitucional, integrada por aquellas instituciones públicas u organizaciones privadas que desarrollen o puedan desarrollar acciones, programas y proyectos tendientes a mejorar la autonomía económica de las mujeres”.

Este decreto sustituye al decreto N° 38210 del 27 de febrero de 2014, que se denominaba Reglamento de la Red Nacional de Apoyo para la Autonomía Económica de las Mujeres.

## **D. LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO**

Para la elaboración de este estudio se revisaron los actuales planes de desarrollo de los tres países estudiados, a fin de conocer el grado y la forma en que incorporan temas relacionados con el empoderamiento y autonomía económica de las mujeres, así como lo que se requiere para avanzar hacia este logro. En los casos de Costa Rica y El Salvador se puede advertir un alto grado de contenido en este sentido en sus planes, mientras que en Panamá comienzan a incorporar la perspectiva de género con respecto a estos temas.

Los tres países presentan diagnósticos sobre condiciones socioeconómicas y evolución de las mismas en ritmos y sentidos diferentes. Costa Rica destaca la dificultad que ha venido enfrentando para reducir la pobreza; Panamá manifiesta preocupación por su deterioro económico reciente y la desigualdad social; en tanto, El Salvador señala los avances logrados como consecuencia del cambio de modelo económico iniciado a partir de la última administración. A continuación (recuadro 11) se presentan breves párrafos de los diagnósticos globales relacionados con la pobreza y la desigualdad relacionados con la reducción de la pobreza y la desigualdad, como insumo de contexto de la situación por la que atraviesa cada país.

---

<sup>21</sup> N° 38733-MEIC-MCM-MAG-MTSS-MICIT-MDHIS, el Presidente de la República, las Ministras de la Condición de la Mujer, de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; y los Ministros de Economía, Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Desarrollo Humano e Inclusión Social; y de Trabajo y Seguridad Social, *La Gaceta* N° 10, jueves 15 de enero del 2015.

**RECUADRO 11**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: LOS DIAGNÓSTICOS CONTENIDOS**  
**EN LOS PLANES RELACIONADOS CON LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD**

**Costa Rica**

“La reducción de la desigualdad y la pobreza es un reto que la política pública debe asumir sin dilación; es, por tanto, un propósito central en el PND 2015-2018. El país no ha podido abatir los niveles de pobreza exhibidos en las últimas dos décadas, que afecta al 22,4% de sus habitantes, a pesar de los recursos públicos que se invierten y la diversidad de programas existentes para enfrentarla” (pág. 10).

**El Salvador**

“Con el cambio de modelo resultó que:

- ⇒ se ha reducido la pobreza y la desigualdad;
- ⇒ la desigualdad en la distribución del ingreso también ha disminuido;
- ⇒ la tasa de analfabetismo de personas de diez años de edad o más se redujo;
- ⇒ se redujo la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años;
- ⇒ se ha avanzado en la gestión de riesgos de desastres, sentando las bases para pasar de la gestión reactiva a una gestión integral”.

**Panamá**

“La participación de la población panameña en los beneficios del progreso social es muy desigual, y está en lo fundamental asociada a la desigualdad en los niveles de desarrollo y de la productividad en los distintos ámbitos de la geografía nacional; al grado de formalidad e informalidad en el mercado de trabajo existente en los mismos, y, asociado a ello, a los niveles de pobreza. El acceso a servicios de salud, educación y a la satisfacción de necesidades básicas guarda estrecha relación con los niveles de ingresos y pobreza. [...]

El progreso económico del país ha permitido reducir los niveles de pobreza (general y extrema) y las activas políticas sociales han logrado disminuir la brecha existente entre los espacios urbanos y rurales y entre las provincias y comarcas indígenas; sin embargo, estas brechas son aún muy acentuadas y requieren un esfuerzo continuo para lograr una reducción mayor de estos desequilibrios”.

Fuente: Elaboración propia a partir de “Costa Rica: Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018”, publicado en noviembre de 2014; “El Salvador: Plan Quinquenal de desarrollo 2011-2014 y Plan Quinquenal de desarrollo 2014-2019”; “Panamá: Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019”, diciembre de 2014, presentado el 27 de enero de 2015.

A partir de lo señalado por El Salvador, recogido en el recuadro 12, con respecto a los logros alcanzados con relación al tema de la reducción de la pobreza y la desigualdad fue posible disponer de elementos diagnósticos que se presentan en el capítulo II de este estudio. Se recolectaron estadísticas y se pudo observar la reducción del porcentaje de población en situación de pobreza, situación derivada, en buena medida, de los recursos provenientes de las remesas. La reducción de la desigualdad también sucedió, pero generada por un deterioro generalizado de los ingresos reales de la población, y no por una mejora de los grupos de población menos favorecida. Se advirtieron algunos ámbitos de mejora analizando los subíndices de participación y oportunidades económicas de las mujeres provenientes del Reporte Global de Brechas de Género (2014),<sup>22</sup> en el que se registra que mejoró en más del doble el componente de puestos de decisión, y se redujo el diferencial de ingresos entre mujeres y hombres.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Esta información no se incluyó en el diagnóstico del capítulo II.

<sup>23</sup> World Economic Forum (WEF) (2014), “The Global Gender Gap Report” (disponible en: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/>, consultado en enero de 2015).

**a) Costa Rica: Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, publicado en noviembre de 2014**

Los tres objetivos nacionales de este plan de gobierno son: a) generar mayor crecimiento económico, caracterizado por más y mejores empleos; b) reducir la pobreza en general y, particularmente, la pobreza extrema; y disminuir la desigualdad social y territorial; y c) luchar contra la corrupción y el fortalecimiento de un Estado transparente, eficiente y efectivo.

La equidad e igualdad de género es uno de los nueve principios que orientan el nuevo modelo de desarrollo, y el enfoque de género es considerado como uno de los 10 elementos de sinergia en este Plan. Ello fue un cambio en la forma y alcances de incorporación del tema de género en el Plan actual. En el Plan previo (2010-2014), las propuestas para promover la igualdad entre los géneros y la autonomía se integraron en el capítulo dedicado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio; en el Plan actual se considera al enfoque de género como elemento generador de sinergia.

Con respecto a la concepción y al diagnóstico sobre la condición de las mujeres y su posición frente a los hombres, el Plan señala que los tres pilares de la igualdad de género incluyen la concepción de las autonomías y señala que son: a) la capacidad para generar ingresos propios y controlar activos y recursos (autonomía económica); b) el control sobre su cuerpo (autonomía física); y c) su plena participación en las decisiones que afectan a sus vidas y a su colectividad, es decir, la autonomía en la toma de decisiones.

En el diagnóstico se refieren a los índices de pobreza superiores a la media nacional de las jefaturas femeninas, tanto en pobreza extrema como básica; la tasa de desempleo abierto, que muestra una brecha sostenida en las mujeres con respecto a los hombres; la permanencia de brechas de género en materia de cuidado, trabajo remunerado y generación de ingresos, ámbito en que las mujeres perciben en promedio un salario 13,7% menor que los hombres por igual trabajo.

En el ámbito laboral el Plan propone una Estrategia Nacional de Empleo para ampliar las oportunidades para que mujeres y hombres consigan un trabajo decente y productivo; dicha estrategia implica un esfuerzo combinado de la política económica y social, así como de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento inclusivo, y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

**RECUADRO 12**  
**COSTA RICA: ESTRATEGIA NACIONAL DE EMPLEO**

<b>Demanda laboral</b>	<b>Oferta laboral</b>	<b>Calidad del empleo</b>
Política económica con objetivos de empleo	Intermediación y	Política activa de salarios
Fomento a la producción con mayor	prospección para la fuerza	mínimos
impacto en el empleo	laboral	Transformación de la inspección
Alianza para la producción y el empleo	Desarrollo del talento	del trabajo
Alianza por la economía social solidaria	humano	Formalización del empleo
Programas de garantía de empleo	Cuido infantil	informal

Fuente: “Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018”, de Costa Rica publicado en noviembre de 2014, pág. 103.

En este campo, el Plan incorpora una serie de mejoras a lo propuesto en el Plan anterior en materia de temas, planeación y metodologías de trabajo: a) la inclusión de la economía social solidaria “como un nuevo modelo de organización de carácter asociativo, autogestionario y democrático participativo, buscando no solo la formación de este tipo de empresas, sino dando especial interés en crear



redes de apoyo y de compra y venta de productos y servicios como mecanismos para aumentar su rentabilidad y participación en el mercado” (pág. 104); b) transformar la inspección del trabajo para lograr que los empleadores cumplan con el pago de salario mínimo; c) las propuestas del Plan incluyen los resultados esperados de los objetivos, indicadores, líneas de base, meta del período 2015-2018 y anual, estimación presupuestaria, fuente financiera y programa presupuestario, así como el riesgo que afectaría el resultado, el nombre de la persona responsable y la institución ejecutora. Adicionalmente, el Plan incluye la agenda nacional de evaluación para su período de vigencia.

En el capítulo sobre Propuestas Estratégicas Sectoriales del plan, se presentan proyectos y programas que incluyen, en algunos casos, la especificación de que los mismos están dirigidos a mujeres; en muy pocos casos se señala cuántas mujeres y cuántos hombres se proyecta atender, en aquellos que son para mujeres y hombres. Las líneas de base que se revisaron para encontrar los programas para mujeres o con perspectiva de género, no siempre son precisas<sup>24</sup> y no existe referencia respecto de que las metas estén asociadas con la magnitud de la población potencial, que es aquella que requiere el servicio o padece el problema. Ello es importante para alinear a la política presupuestal a la progresividad que es posible establecer en la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>25</sup>

Los principios orientadores de este plan incluyen elementos del enfoque de gestión de resultados para el desarrollo, la consulta y la participación activa de los diferentes entes y sectores responsables, y la garantía de su seguimiento y evaluación.

**b) El Salvador: Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, El Salvador productivo, educado y seguro, publicado en enero de 2015**

Este Plan expresa su reconocimiento e intención de continuidad al Plan Quinquenal previo, al destinar un capítulo al que denomina “Los resultados del primer Gobierno del cambio”. Las tres grandes prioridades de este Plan son el empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento económico sostenido, la educación con inclusión y equidad social, y la seguridad ciudadana efectiva. El documento concibe el desarrollo como integral y plural, que incorpora las dimensiones cultural, social, política, económica y ambiental del bienestar. Se considera además que “el buen vivir también implica la igualdad entre mujeres y hombres, para lo cual el Estado debe garantizar condiciones igualitarias en tres dimensiones: el trato, las oportunidades y los resultados”. Reconoce el rezago de las mujeres y para superarlo propone, de una forma un tanto general, “realizar intervenciones diferenciadas para brindarles oportunidades equitativas en el acceso, goce y ejercicio de sus derechos y que contribuyan a la disminución de la brechas de desigualdad” (pág. 24).

El Plan propone tres enfoques de política pública necesarios para el buen vivir: el enfoque de derechos humanos, el enfoque de género y el enfoque de ciclo de vida, acompañados de tres tipos de estrategias para asegurar el buen vivir: equidad, inclusión y protección social. En la estrategia de equidad enfatiza la finalidad, que consiste en “reducir las brechas de desigualdad de género en los diversos ámbitos de intervención del Estado, y potenciar la igualdad de resultados” (pág. 30); además, se compromete a adoptar acciones afirmativas para lograr la igualdad real entre mujeres y hombres. Una acción afirmativa importante en este país es la operación del Centro Ciudad Mujer, del que se habla con mayor detalle más adelante. En opinión de la autora, esta acción afirmativa puede constituirse como una mejor práctica internacional de gran relevancia.

<sup>24</sup> Costa Rica, recursos para programas de mujeres en su Plan de Desarrollo 2014-2018.

<sup>25</sup> No se dice que todos, porque hay algunos derechos sociales que no admiten progresividad, por ejemplo, el derecho a la alimentación.

En el Plan se establecen lineamientos generales para incorporar los enfoques transversales del mismo en las políticas que se desarrollen en la administración pública; ello constituye un avance importante, ya que precisa el “cómo hacerlo” respecto de lo propuesto en el Plan previo (2010-2014). En el Plan previo ya se señala el tema de género como estrategia integral y transversal, cuando se explica por qué este tema no aparece tratado sectorialmente, y se aclara que se encontraba incorporado en cada uno de los instrumentos previstos.

**RECUADRO 13**  
**EL SALVADOR: LINEAMIENTOS GENERALES PARA INCORPORAR LOS ENFOQUES**  
**TRANSVERSALES EN LAS POLÍTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**EN EL PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO, 2014-2019**

- ⇒ Información de la población debe desagregarse por sexo, edad, zona de residencia y grupo poblacional prioritario.
- ⇒ Eliminar progresivamente el uso sexista y discriminatorio del lenguaje contra las mujeres y, en general, contra todos los grupos prioritarios, de todos los documentos, normativas, publicidad y señalización emitidos por las instituciones del Estado.
- ⇒ Implementar en el diseño de las políticas sectoriales medidas específicas para cada grupo etario, con particular énfasis en la niñez y las personas adultas mayores.
- ⇒ Avanzar progresivamente hacia el diseño de medidas específicas en todas las políticas sectoriales para personas con discapacidad, pueblos indígenas y población LGBTI, de manera que se responda a las particularidades de estos grupos prioritarios.
- ⇒ Las instituciones deben hacer uso de las acciones afirmativas como parte de las políticas públicas para enfrentar las desigualdades sociales.
- ⇒ Todas las instituciones del sector público deben cumplir los compromisos en materia de igualdad y no discriminación hacia las mujeres, para lo cual, entre otras acciones, deben crear unidades de género y adecuar la normativa y los mecanismos de participación.
- ⇒ Como parte fundamental de las políticas públicas se deben establecer mecanismos para promover la participación activa de mujeres y hombres en todo su ciclo de vida, así como eliminar obstáculos para la participación de las poblaciones prioritarias.
- ⇒ Tener como horizonte la universalización del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Para ello, se aplicará el principio de progresividad en el avance de las garantías de los derechos, de acuerdo con las capacidades financieras del Gobierno.
- ⇒ Promover el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos humanos.
- ⇒ Para garantizar la efectiva aplicación de los enfoques transversales, las instituciones deben establecer mecanismos de coordinación con los entes rectores en las materias y garantes de los derechos de las poblaciones prioritarias.
- ⇒ Implementar procesos de monitoreo y evaluación de las políticas, de los programas y de las estrategias.
- ⇒ Garantizar que las políticas y programas aborden los problemas estructurales que originan las desigualdades sociales y de género, y no solo los efectos que éstas provocan.
- ⇒ Promover el enfoque de corresponsabilidad entre mujeres y hombres, así como entre la sociedad y el Estado, a fin de garantizar que la atención y el abordaje de las necesidades de cuidado de la niñez, población adulta mayor, personas con discapacidad y personas dependientes sea efectiva y eficiente.

Fuente: “Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, El Salvador productivo, educado y seguro”, publicado en enero de 2015, pág. 33.

c) **Panamá: Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, diciembre de 2014, presentado el 27 de enero de 2015**

Este Plan señala los derechos de la mujer en el apartado de referentes y objetivos que condicionan y orientan al mismo: “En lo que concierne al sistema de derechos humanos y sociales básicos han sido suscritos por Panamá los tratados, convenios y acuerdos internacionales en materia de: [...] derechos de la mujer [...] la seguridad social, y en materias de trabajo y derecho laboral, entre otros” (pág. 12).

Los contenidos de género en este Plan avanzaron con respecto a lo señalado en el Plan previo (2010-2014), en el que no aparece la palabra género y solo hubo breves referencias a las mujeres en la educación y en la salud.

Los cuatro ejes estratégicos del Plan son: crecer más y mejor; crecer con más equidad y menos pobreza; articular el desarrollo de ‘un solo país’, equilibrado territorialmente; y alcanzar una sociedad más democrática y más ética. El reto en el caso de Panamá es incorporar la perspectiva de género en el quehacer gubernamental.

En el recuadro 14 se describe la estrategia económico-social del Plan, que incluye ámbitos relacionados con el empoderamiento económico de las mujeres; aunque este Plan no se refiere a este aspecto, es importante conocer la corriente principal de su política productiva para encontrar las puertas de entrada para la agenda de la autonomía económica de las mujeres.

**RECUADRO 14**  
**CONTENIDOS DE LA ESTRATEGIA ECONÓMICA Y SOCIAL 2015-2019,**  
**EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO DE PANAMÁ**

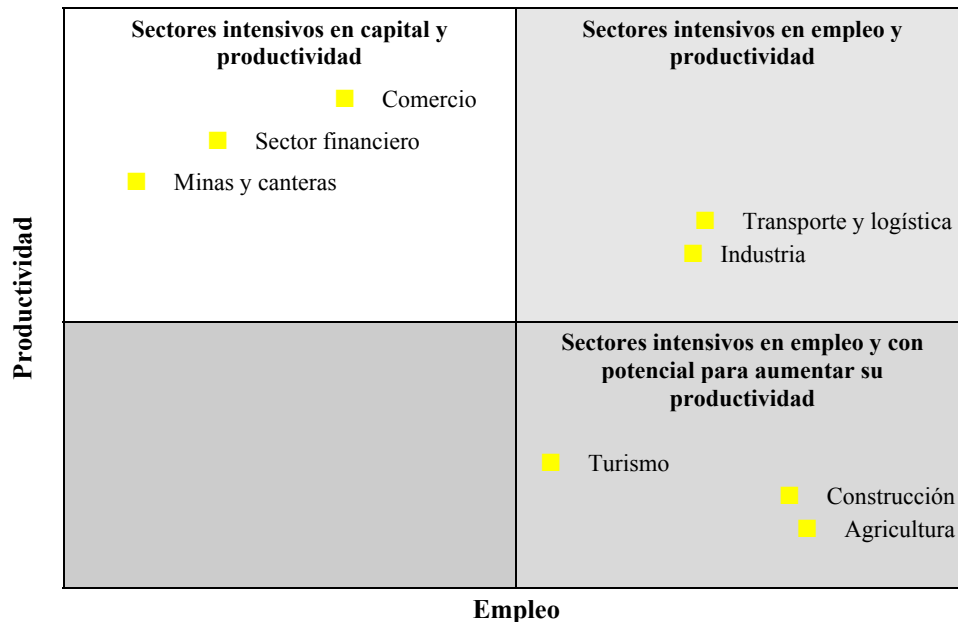
	<b>Inclusión</b>	<b>Competitividad</b>
<b>Propósito</b>	<b>Incluir para crecer</b> El Estado y la economía al servicio de las personas. Avance en equidad social para reducir las asimetrías sociales, culturales y territoriales.	<b>Crear para distribuir</b> El Estado como motor y regulador de un crecimiento sólido, sostenido y diversificado, basado en la plena incorporación de los recursos existentes.
<b>Alcance</b>	La <b>estrategia social</b> debe permitir avanzar hacia una sociedad más justa e inclusiva. Este objetivo no solo constituye un imperativo moral y de ética distributiva. Es también un requisito indispensable para la gobernabilidad del país y para asegurar la continuidad del desempeño económico. Para que el proceso de desarrollo sea incluyente, debe estar sustentado en la ampliación de las capacidades y oportunidades del conjunto de la población panameña de forma universal, sin distinción de origen, identidad cultural o estrato socioeconómico.	La <b>estrategia económica</b> persigue crear las condiciones para el pleno aprovechamiento del potencial productivo del país, impulsando la adecuación de la base económica y productiva a las oportunidades de los nuevos escenarios. La estrategia identifica acciones específicas orientadas a mejorar la productividad de los sectores clave de la economía nacional, así como el impulso de nuevas iniciativas con alto potencial de crecimiento en un mercado más abierto, y a que este crecimiento dinamice y mejore las condiciones de empleo de la población local.

Fuente: “Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019”, Panamá, 27 de enero de 2015, pág. 35.

En esta estrategia se propone mejorar la competitividad y favorecer la inclusión social, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente.

En seguida se presentan los sectores productivos prioritarios de este Plan. En varios de ellos existe una participación importante de las mujeres; tal es el caso del comercio, en donde en 2012 representó el 47% del personal ocupado en esa actividad. O el sector financiero, en donde ese año registró el 56% del personal ocupado.

**FIGURA 4**  
**SECTORES PRODUCTIVOS PRIORITARIOS EN PANAMÁ**



Fuente: Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, Panamá, 27 de enero de 2015, pág. 41.

## E. LAS PROPUESTAS DE LOS PROGRAMAS DE IGUALDAD

Los programas de igualdad de los tres países a la fecha de elaboración del presente documento aún se encuentran en proceso de actualización, por lo que en este apartado se presentan los resúmenes de los objetivos estratégicos de las políticas nacionales de igualdad de oportunidades de las mujeres formulados para la gestión del gobierno nacional anterior. Lo interesante será ver en las siguientes versiones de los programas de igualdad el efecto que tuvieron los Acuerdos firmados.

Para Costa Rica los objetivos principales durante el período de gobierno anterior fueron el trabajo remunerado de calidad, la generación de ingresos y el cuidado como responsabilidad social.

Para El Salvador los objetivos estratégicos fueron fomentar la participación activa e igualitaria de mujeres y hombres en el acceso y control de los activos tangibles e intangibles; garantizar la incorporación de las mujeres al mercado laboral en condiciones de igualdad y no discriminación, así como el cumplimiento de sus derechos laborales; e incorporar dentro de las esferas económica, política, social y jurídica el reconocimiento del trabajo reproductivo.

Para Panamá los objetivos estratégicos fueron cumplir con los derechos laborales de las mujeres sin discriminación alguna; generar iniciativas económicas alternativas, innovadoras y solidarias, mediante el acceso, uso y control de los recursos y los activos productivos y no productivos; reconocer y legitimar

el trabajo doméstico no remunerado; fomentar la corresponsabilidad del trabajo no remunerado; promover estrategias de desarrollo, tomando en cuenta las necesidades de las mujeres y sus esfuerzos por superar la pobreza; y el desarrollo de un nuevo modelo de relaciones laborales y empleo de calidad con enfoque de género.

**RECUADRO 15**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: POLÍTICA NACIONAL DE IGUALDAD**  
**DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES. EXTRACTOS DEL TEMA**  
**DE AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES**

**Costa Rica**

- 1) Objetivo relativo al trabajo remunerado de calidad y la generación de ingresos: Que en el 2017 el país haya removido los principales factores que provocan brechas de ingreso entre mujeres y hombres; desempleo y subempleo femenino, en un marco de mejoramiento general del empleo en el país.
- 2) Objetivo relativo al cuidado como responsabilidad social: Que en el 2017 toda mujer que requiera de servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos con una alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, dando así pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuidado y la valoración del trabajo doméstico.

**El Salvador**

**Objetivos estratégicos**

- 1) Fomentar la participación activa e igualitaria de mujeres y hombres en el acceso y control de los activos tangibles e intangibles que permitan crear condiciones sostenibles para la generación de ingresos.
- 2) Garantizar la incorporación de las mujeres al mercado laboral en condiciones de igualdad y no discriminación, así como el cumplimiento de sus derechos laborales.
- 3) Incorporar dentro de las esferas económica, política, social y jurídica el reconocimiento del trabajo reproductivo.

**Panamá**

**Objetivos estratégicos**

Lineamiento estratégico 1: Cumplir con los derechos laborales de las mujeres sin discriminación alguna, asegurando su incorporación al trabajo remunerado en igualdad de condiciones y oportunidades en todos los sectores de la producción.

Lineamiento estratégico 2: Generar iniciativas económicas alternativas, innovadoras y solidarias, mediante el acceso, uso y control de los recursos y los activos productivos y no productivos para mejorar las condiciones de vida de las mujeres con equidad.

Lineamiento estratégico 3: Reconocer y legitimar el trabajo doméstico no remunerado, como actividad económica que genera riqueza y bienestar social y elaborar un sistema de valoración del trabajo de cuidado.

Lineamiento estratégico 4: Políticas de fomento de la corresponsabilidad del trabajo no remunerado realizado en el ámbito del hogar que facilite el acceso de las mujeres al ámbito productivo

Lineamiento estratégico 5: Políticas que promuevan estrategias de desarrollo, tomando en cuenta las necesidades de las mujeres y sus esfuerzos por superar la pobreza.

Lineamiento estratégico 6: Desarrollo de un nuevo modelo de relaciones laborales y empleo de calidad con enfoque de género, que facilite la corresponsabilidad para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Fuente: Extractos de los siguientes planes: Costa Rica: II Plan de Acción 2012-2014 de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género/Instituto Nacional de las Mujeres, San José: Instituto Nacional de las Mujeres, 2011; El Salvador: Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas 2012. Tomado de “Políticas públicas y acciones dirigidas a impulsar la autonomía económica de las mujeres salvadoreñas. Proyecto: Promoción del desarrollo productivo a través de la inclusión de las mujeres en empleos de calidad en Centroamérica”, El Salvador, 2014; Panamá: Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Panamá, 2011.

### **El Salvador: Centro Ciudad Mujer**

En el ámbito programático existen otras iniciativas destacadas que no provienen de los programas de igualdad a cargo de los institutos de las mujeres. Tal es el caso, en El Salvador, del Centro Ciudad Mujer, programa adscrito a la Secretaría de Inclusión Social. Este Centro ofrece servicios integrales en los ámbitos de atención y prevención de la violencia de género, salud sexual y reproductiva, empoderamiento económico y promoción de los derechos de las mujeres. Proporciona, bajo un mismo techo, servicios especializados de 14 instituciones gubernamentales. Además, las usuarias se ven favorecidas con servicios de cuidado infantil en el momento de recibir la atención.

Este Centro comenzó a operar en septiembre de 2012 y a la fecha existen seis sedes. En el período en que ha operado, y hasta el uno de junio de 2015, ha atendido a 795.000 mujeres, y entregado más de 2 millones de servicios. Para tener una idea de la magnitud del servicio otorgado por el Centro, considérese que esta cifra representa el 63% de la PEA de mujeres en el país en 2015.

### **F. LOS PRESUPUESTOS**

La visibilidad del presupuesto para la igualdad es indispensable en términos de la coherencia en la política pública, por lo siguiente: a) los gobiernos destinan recursos a lo que consideran prioritario, si el recurso es exiguo el tema no es prioritario; b) si la asignación presupuestaria no es irreductible la asignación no es prioritaria; c) si el monto de recursos no es visible y específico, no se asegura; d) si no se conoce el número de personas que requieren del servicio o padecen el problema, la asignación presupuestal tendrá un impacto indeterminado, y e) si la asignación y el ejercicio presupuestal no están sujetos al escrutinio público de actores sociales, los cuales cumplen un papel fundamental en la evaluación positiva de planes y programas, la mejora continua de los mismos será más lenta.

Uno de los temas recurrentes comentados en las entrevistas que se realizaron para este estudio fue la escasez presupuestal. Los países están migrando hacia la gestión pública por resultados, cambio que puede ser una oportunidad para la incorporación del enfoque de derechos humanos con perspectiva de género, porque esta migración implica transitar del principio de ejercicio del gasto como meta presupuestal, al logro de objetivos basados en indicadores de impacto o de progreso,<sup>26</sup> los cuales pueden y deben alinearse al avance progresivo del acceso y disfrute de los derechos humanos con perspectiva de género. Esta migración es de fondo, ya que implica hacer efectivo el tránsito de la política social focalizada a políticas sociales de corte universal, lo que sin duda imprime tensiones en el ámbito financiero; es por ello que resulta indispensable realizar estudios de costo beneficio económico social sobre las consecuencias de realizar esta transición teniendo como marco a los derechos humanos con perspectiva de género, o no hacerlo.

Tal migración es explícita en los casos de Costa Rica y El Salvador, y tácita en Panamá, por la manera en que describe su técnica presupuestal.

---

<sup>26</sup> El Mecanismo de Seguimiento Convención Belém Do Pará (2013) propone la generación de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, los cuales pueden aplicarse para estos propósitos.

**RECUADRO 16**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: TÉCNICA PRESUPUESTAL**  
**Y PERSPECTIVAS AL RESPECTO**

**Costa Rica**

*Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2015.* Se está trabajando en migrar del presupuesto tradicional al presupuesto por resultados y la vinculación entre planificación y presupuesto, con el fin de propiciar una gestión más eficiente y eficaz.

**El Salvador**

*Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2015.* Política de gasto: la política de gastos para el ejercicio fiscal 2015 está orientada a optimizar y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Continuar con el proceso de reforma del Sistema de Presupuesto, lo que incluye la implementación de un marco de gastos de mediano plazo y un modelo de presupuesto por programas con enfoque de resultados, con el objeto de disponer de herramientas de planeación estratégica de ingresos, gasto e inversión pública, en un marco de programación financiera que trascienda el ejercicio anual; para ello se requiere fortalecer la articulación de la planificación de la gestión gubernamental con el presupuesto, de manera que facilite una mayor predictibilidad presupuestaria para mejorar el proceso de asignación y priorización de los recursos públicos.

**Panamá**

*Ley 36 Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2015.* En el artículo 236 se establecen los principios de administración presupuestaria, se señala que las actuaciones de quienes participen en las distintas fases de la administración presupuestaria se regirán por los principios de legalidad, transparencia, eficiencia, eficacia, publicidad y responsabilidad, ello para hacer efectivo el ejercicio periódico de la rendición de cuentas.

Fuentes: Costa Rica, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2015. Presentación Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la Republica para el Ejercicio Económico 2015; El Salvador, Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2015; Panamá, Ley 36 Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2015, del 3 de diciembre de 2014 (disponible en: <[http://www.mef.gob.pa/es/direcciones/presupuesto/Nacion/Documents/pre\\_2015\\_ley.pdf](http://www.mef.gob.pa/es/direcciones/presupuesto/Nacion/Documents/pre_2015_ley.pdf)>, consultado en junio de 2015).

En el caso de Costa Rica los presupuestos para la igualdad entre mujeres y hombres están considerados incluso desde su plan de desarrollo. En el caso de El Salvador se señala que el tema de género es transversal, por lo que está considerado en todos los instrumentos de política pública, lo cual será favorecido por los lineamientos generales para incorporar los enfoque transversales contenidos en su nuevo Plan Nacional de Desarrollo. No es el caso de Panamá, del que solo se presenta en el “Proyecto de Ley que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2015”, el presupuesto del Instituto Nacional de la Mujer, cuyo monto representa el 0,22% del presupuesto total para 2015.

Se ha revisado y constatado que el sistema de indicadores contenidos en el presupuesto de Costa Rica no mide el avance progresivo del acceso y disfrute de los derechos de la población sujeto de los mismos. Será importante indagar lo que sucede al respecto en el proceso de presupuestos en El Salvador.

En Panamá el contenido de los principios que se postulan para la administración presupuestaria están alineados a la metodología que establecen los presupuestos basados en resultados.

La aplicación de la gestión por resultados puede ser una enorme oportunidad para incorporar los derechos humanos con perspectiva de género en la gestión gubernamental de manera integral, como anteriormente se expuso.

Se puede concluir que existe un conjunto de hallazgos favorables para el desarrollo de una estrategia que fortalezca la autonomía económica de las mujeres. En los tres países existe el compromiso constitucional con los derechos humanos y la adhesión a los tratados internacionales que protegen los derechos humanos de las mujeres. Asimismo, los contenidos de sus programas de igualdad, y su intención de transitar a la gestión por resultados en materia de presupuestos, son factores favorables. En Costa Rica, además, la Ley de Cuido, el Decreto de Empresarialidad, las características de su Plan de Desarrollo y su metodología de planeación-programación-presupuestos, que incluye, de manera destacada, el tema de género, son otros de los hallazgos que favorecen la iniciativa. En El Salvador, además, deben destacarse su estrategia de más de 10 años de servicios financieros acompañados de asistencia técnica y seguimiento, su Plan de Desarrollo que transversaliza el tema de género, y su Programa Ciudad Mujer. En el caso de Panamá coadyuvan a la iniciativa avances como su adscripción a tratados, convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos de las mujeres, de trabajo y derecho laboral, de seguridad social, entre otros. Aunque uno de los hallazgos en el caso de Panamá fue el desafío en cuanto a avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer gubernamental, por otro lado se destacan oportunidades para el avance de la iniciativa, tales como su Plan de Igualdad, el cual contempla, dentro de sus objetivos estratégicos, el desarrollo de un nuevo modelo de relaciones laborales y empleo de calidad con enfoque de género.





## VI. FORTALEZAS, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se analizan dos apartados: en el primero se aborda el tema sobre la necesidad de reforzar las políticas de cuidado para impulsar la autonomía económica de las mujeres de los países bajo estudio. En el Anexo II se relatan brevemente experiencias de políticas relacionadas con el tema de cuidado en cuatro países de la región que han presentado avances en los últimos años; esto con la finalidad de ampliar el panorama de los posibles caminos a tomar en términos de seguir construyendo y reforzando políticas públicas que conduzcan a la realización de la autonomía económica de las mujeres de Costa Rica, El Salvador y Panamá. Asimismo se sintetizan algunos aprendizajes que se desprenden de las experiencias de los cuatro países, con el objetivo de poder delinear insumos para una posible estrategia para impulsar el avance en las políticas y sistemas de cuidado en los países bajo estudio. En el segundo apartado se presenta una breve explicación y un recurso metodológico que permite realizar un análisis global en materia de política pública de las experiencias de Costa Rica, El Salvador y Panamá en favor de la autonomía económica de las mujeres; este apartado concluye con una enumeración de los factores que favorecen la iniciativa en cada país, la presentación de los desafíos fundamentales y las propuestas para enfrentarlos.

### A. LA NECESIDAD DE POLÍTICAS DE CUIDADO PARA IMPULSAR LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES

Se quisiera resaltar que para avanzar en el logro de la autonomía económica de las mujeres se requiere resolver el tema del cuidado.

En el capítulo II se planteó que uno de los motivos principales de que la tasa de participación económica de las mujeres de los países bajo estudio sea menor que la de los hombres es la falta de servicios de cuidado. El trabajo de cuidados de personas dependientes, como los hijos, los adultos mayores, los enfermos y las personas con discapacidad, recae desproporcionadamente sobre las mujeres. Las mujeres asignan una parte significativa de su tiempo a este trabajo, no reciben un ingreso por dichas actividades y esto, a su vez, limita su acceso al empleo. Para que las mujeres puedan dedicar tiempo al trabajo remunerado y logren su autonomía económica —sin que esto implique para ellas jornadas de trabajo dobles que desgasten su condición de vida— se requieren mecanismos efectivos que conlleven a reducir las jornadas de las mujeres en el trabajo de cuidados.

La CEPAL (2006) plantea el cuidado como un derecho que asume la comunidad y que es prestado mediante servicios con directa competencia del Estado, con el fin de maximizar la autonomía y el bienestar de las familias y los individuos. Cabe recalcar que esta noción del cuidado coloca al Estado como garante del cumplimiento de este derecho de todas las personas (Batthyány, 2015). Esta noción del cuidado como un derecho, a su vez, es reiterado en el acuerdo 57 del Consenso de Santo Domingo (2013), que a la letra dice:

*Reconocer el cuidado como un derecho de las personas y, por lo tanto, como una responsabilidad que debe ser compartida por hombres y mujeres de todos los sectores de la sociedad, las familias, las empresas privadas y el Estado, adoptando medidas, políticas y programas de cuidado y de promoción de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la vida familiar, laboral y social que liberen tiempo para que las mujeres puedan incorporarse al empleo, al estudio y a la política y disfrutar plenamente de su autonomía.*

Asimismo, la CEPAL (2010) plantea que una vía para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres es que el trabajo de cuidado se distribuya entre los hombres y mujeres, el Estado y el sector privado; y destaca la importancia de la creación de sistemas de cuidado que contribuyan tanto a la inversión en la primera infancia, como a la plena incorporación de las mujeres al mercado laboral.

No obstante que en Costa Rica, El Salvador y Panamá ha habido avances en la disposición de servicios de cuidado a personas dependientes, los tres países tienen rezagos importantes en cuanto a las coberturas. Esto representa un obstáculo significativo con relación a las posibilidades de las mujeres de conciliar el trabajo y la familia, y por tanto, dificulta su incorporación al trabajo productivo y el logro de su autonomía económica.

Debido al papel preponderante que tienen los sistemas de cuidado en el logro de la autonomía de las mujeres, en el anexo II se presentan brevemente las políticas de cuidado de cuatro países de la región: Costa Rica, Chile, Ecuador y Uruguay, los que han presentado avances en distintos ámbitos en cuanto a esta política en los últimos años. Estos cuatro ejemplos representan buenas experiencias de políticas de cuidado sistémicas e integrales, con un enfoque de redistribución del trabajo de cuidados en el que el Estado juega un papel preponderante. Una de las experiencias que se narran proviene de Costa Rica, dado que es uno de los países de la región que ha tenido avances significativos en el diseño de una política pública de cuidado. Lo que se pretende al plantear las experiencias de estos cuatro países es ampliar el panorama de los posibles caminos a tomar en términos de seguir construyendo y reforzando políticas públicas que conduzcan a la realización de la autonomía económica de las mujeres de Costa Rica, y también de El Salvador y Panamá.

Los planteamientos que siguen son producto de los aprendizajes que se desprenden de las experiencias de los cuatro países mencionados; y tienen el propósito de delinear insumos para una posible estrategia que tenga como fin impulsar el avance en las políticas y sistemas de cuidado en los países bajo estudio. De igual manera por su carácter general, estos puntos pueden servir para la implementación de políticas sobre la autonomía económica de las mujeres o de otros temas.

- La elaboración de diagnósticos y la difusión de la información de encuestas y estadísticas puede elevar la conciencia de la necesidad de crear o fortalecer las políticas de cuidado.
- El aporte conceptual y argumentativo que pueda proporcionar la academia puede apoyar al reconocimiento del tema y a insertarlo en la agenda pública.
- La visibilidad del trabajo de cuidados no remunerado, de la división sexual del trabajo y de la sobrecarga de trabajo en las mujeres a través de una amplia difusión de las encuestas de tiempo como estrategia para insertar el tema en el debate público.
- Aprovechar coyunturas críticas donde se pueden abrir ventanas de oportunidad para insertar el tema y las demandas a la agenda legislativa y gubernamental.
- La inclusión de instancias de consulta de la sociedad civil en el tema, así como de mesas de trabajo para discutir las demandas y las propuestas puede ser un proceso importante para la generación de propuestas consensuadas previas a la generación de las políticas; asimismo, puede servir como proceso de legitimación.
- Los mecanismos de género de los países pueden jugar un papel importante impulsando la transversalidad de género dentro de las instituciones del gobierno y transmitiendo al ámbito gubernamental las demandas provenientes del movimiento feminista y de organizaciones de mujeres; como la demanda de políticas de cuidado.

## B. LA “ESCALERA” COMO INSTRUMENTO METODOLÓGICO ORDENADOR

En este primer apartado se presenta un mapa para el análisis global que proporciona una mirada comparativa del contexto y las características del proceso completo en los tres países en sus aspectos más relevantes; la información se ordena conforme a las fases que presenta la formulación de las políticas públicas, que denominamos la “Escalera”.

Tales fases hacen referencia a cada uno de los componentes que sustentan una política pública; en este caso reporta lo existente para apoyar la autonomía económica de las mujeres y señala los aspectos que se ubican en cada uno de los siguientes escalones o fases: legislación, planeación, programación, presupuestos, monitoreo, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia.

Esta metodología de la Escalera se combina con la de planeación estratégica en su componente de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) para mostrar los principales hallazgos en cada escalón; a partir de todo ello se desprenden las recomendaciones a seguir de manera más clara y puntual. Con ambas metodologías es posible detectar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para cada uno de los pisos de la escalera, así como identificar qué se ha logrado en cada etapa, qué se ha frenado y qué hace falta para seguir avanzando para alcanzar el objetivo. Este mapa se presenta en el anexo I.

La mirada amplia que nos ofrece el ejercicio de la Escalera permite realizar una sistematización ordenada de varios aspectos específicos de cada país, en cada uno de sus componentes y resultados.<sup>27</sup>

Enseguida se presentan los resultados del ejercicio de la escalera en tres ámbitos: 1) el de los marcos jurídicos, programáticos y de acción en favor de la autonomía económica de las mujeres y que representan una fortaleza en el avance del objetivo; 2) el de las debilidades; y 3) el de las amenazas, que se convierten en retos a ser atendidos para acelerar el avance de la autonomía económica de las mujeres en cada país.

Lo presentado a continuación en el recuadro 17 representa una síntesis de los principales hallazgos del ejercicio FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Para mayor información sobre los puntos, y sobre a qué “peldaño” o fase de la política pública pertenece, se recomienda la revisión del anexo I.

---

<sup>27</sup> Este ejercicio no ha sido exhaustivo porque escapa a los propósitos de este estudio; ello significaría disponer del análisis completo de cada una de las leyes y programas que se presentaron o recuperaron, y este no fue el caso de los marcos legislativos y programáticos previos que abonaron el terreno que busca avanzar en la autonomía económica de las mujeres.

**RECUADRO 17**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: LAS FORTALEZAS DETECTADAS. MARCOS JURÍDICOS, PROGRAMÁTICOS Y ACCIONES EN FAVOR DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES**

**Para los tres países**

- ⇒ Compromisos constitucionales con las convenciones de derechos humanos de las mujeres.
- ⇒ La realización de estudios amplios para iniciar una estrategia nacional de fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres.<sup>a</sup>

**En Costa Rica**

- ⇒ La Ley y el Programa de la Red Nacional de Cuido.
- ⇒ El Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Economía Social Solidaria.<sup>a</sup>
- ⇒ La política activa de salario mínimo que tiene como objetivo recuperar los determinantes endógenos del crecimiento.
- ⇒ El Programa de desarrollo y fortalecimiento de la economía social solidaria: El Modelo de producción de economía social solidaria.<sup>a</sup>
- ⇒ El Observatorio de Mipymes en 2012 en la Universidad Estatal a Distancia.

**En El Salvador**

- ⇒ Los lineamientos para incorporar enfoques transversales en las políticas que se desarrollen en la administración pública propuestos en el Plan Quinquenal de Desarrollo.<sup>a</sup>
- ⇒ El Programa Centro Ciudad Mujer.
- ⇒ Fosofamilia, institución que se fundó en 1999 y que ofrece servicios financieros en Centro Ciudad Mujer.
- ⇒ La Ley de Desarrollo y Protección social de 2014.<sup>a</sup>
- ⇒ Incorporación de lineamientos para incorporar el enfoque transversal de género en las instituciones.<sup>a</sup>
- ⇒ Banco de Desarrollo Público con líneas de crédito para mujeres con tasas preferenciales, 2014.<sup>a</sup>

**En Panamá**

- ⇒ Titulación conjunta como forma de adquirir la tierra.
- ⇒ Incorporación del tema de género en su plan de desarrollo.<sup>a</sup>

Fuente: Elaboración propia, con base en de los hallazgos del estudio expuestos en el ejercicio de la escalera.

<sup>a</sup> Políticas y acciones posteriores al proceso de los acuerdos.

**RECUADRO 18**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: LAS DEBILIDADES DETECTADAS**

**En general**

- ⇒ Escasez de recursos.
- ⇒ Falta de coordinación institucional.
- ⇒ La debilidad del estatus de los institutos de las mujeres.

**Sobre otros ámbitos**

*Costa Rica*

*Programa*

- ⇒ Se requiere establecer de forma explícita, la participación de las mujeres en el Modelo de Economía Social y Solidaria.

*Presupuesto*

- ⇒ Sus propuestas presupuestales no presentan el tamaño de la población potencial, que es aquella que requiere el servicio, para saber el alcance y avance como políticas de cobertura universal.
- ⇒ Su sistema de indicadores contenidos en el presupuesto, que se presenta en su plan de desarrollo, es básicamente de gestión y producto y no mide el avance progresivo del acceso y disfrute de los derechos de la población sujeto de los mismos. Los indicadores referidos a personas no aparecen desagregados por sexo, salvo excepcionalmente.
- ⇒ En sus líneas de base e indicadores quinquenales no establece la dimensión de sus poblaciones potenciales.

*El Salvador*

- ⇒ En sus leyes y proyectos presupuestales de 2015 no aparece la palabra género o mujer.

*Panamá*

- ⇒ Limitado contenido de género en su plan.
- ⇒ Necesidad de metodología para diseñar presupuestos públicos sensibles al género.

Fuente: Elaboraciones propias sobre la base de los hallazgos del estudio expuestos en el ejercicio de la Escalera.

**RECUADRO 19**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: LAS AMENAZAS DETECTADAS**

**Desarrollo de conocimientos y capacidades**

- ⇒ El desconocimiento de sujetos obligados y sujetos de derechos sobre lo que son los derechos humanos con perspectiva de género.

**Sistemas de información**

- ⇒ Sistemas de registros administrativos no sistemáticos, dispersos y no homologados que impedirán el seguimiento del avance en la autonomía económica de las mujeres.
- ⇒ Los avances logrados no dispondrán de datos duros que fundamenten el fortalecimiento de la política y su mejora continua
- ⇒ La inexistencia de metas dificulta medir los verdaderos avances de la política.

**Presupuestos**

- ⇒ La no precisión de la población potencial impide conocer la magnitud de la necesidad presupuestal, así como el avance progresivo del objetivo propuesto.
- ⇒ Sin indicadores de gestión, de proceso e impacto, con sus correspondientes metas, los resultados quedan sueltos.

*Costa Rica*

Lo que señala como "riesgo" en su Plan de Desarrollo 2014-2018 en varios de sus programas:

- ⇒ "No contar con el recurso humano y vehicular."
- ⇒ Que la "articulación de proyectos no sea la adecuada".
- ⇒ "Que las instituciones participantes actúen descoordinadamente".
- ⇒ Que la coordinación con instituciones públicas y privadas no sea efectiva y oportuna.
- ⇒ Que las políticas públicas no apoyen los proyectos y encadenamientos productivos.
- ⇒ Que los "Recursos asignados por Ley sean insuficientes para cubrir el costo de los subsidios".

**Rendición de cuentas**

- ⇒ No disponer de mecanismos ciudadanos de rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los hallazgos del estudio expuestos en el ejercicio de la Escalera.

El número mayor de observaciones sobre Costa Rica derivan de sus mayores avances sobre el tema, por ello no debe verse como un resultado negativo en su caso.

En el recuadro 20 se presenta un listado de propuestas para responder a los retos derivados de las debilidades y amenazas que se advirtieron a través del ejercicio de la Escalera y poder acelerar el avance de la autonomía económica de las mujeres.

**RECUADRO 20**  
**LAS PROPUESTAS**

**Propuestas**

- 1) Incluir la participación de sectores amplios en el acompañamiento de los programas y acciones a favor de la autonomía económica de las mujeres
  - a) Convocar a los diferentes órdenes y poderes de gobierno, incluir a representantes del sistema nacional de información, la academia, el sector privado, el sector social, el movimiento de mujeres de base y las agencias internacionales involucradas con el tema para identificar avances, desafíos y propuestas para establecer siguientes pasos.
- 2) Identificar y sistematizar buenas prácticas
  - a) Análisis de los resultados de las buenas prácticas legislativas y programáticas adoptadas por el país.
  - b) Reconocer y sistematizar mejores prácticas de procedimientos y programas de empoderamiento económico de mujeres en general y empresarias en particular.
- 3) Seguir avanzando hacia la consolidación de sistemas de información:
  - a) Determinar las características y los criterios de un sistema de información que responda a las necesidades de monitoreo, seguimiento y evaluación del avance en la autonomía económica de las mujeres.
  - b) Revisar sistemas de registros administrativos.
  - c) Construir y afinar baterías básicas de indicadores de progreso que midan el acceso progresivo de las mujeres a su autonomía económica para los sistemas de evaluación del desempeño.
- 4) Diseñar e impulsar mecanismos que den acceso a la transparencia y a la rendición de cuentas
  - a) Prever instrumentos de divulgación para dar transparencia a los programas que se instrumenten.
  - b) Diseñar protocolos para la creación de contralorías y observatorios ciudadanos para el seguimiento de los resultados, los que adicionalmente contribuyan a la mejora continua de la política instrumentada.
- 5) Apoyar la aplicación de presupuestos con enfoque de género mediante:
  - a) Metodologías de presupuestos alineadas a los derechos humanos con perspectiva de género.
  - b) Programas de capacitación a personal gubernamental, experiencias que generan sinergias y contribuyen a fortalecer la coordinación interinstitucional, a la que se agrega la coordinación intersectorial si en estos espacios participan representantes de organizaciones sociales.
  - c) Presupuestos participativos en gobiernos subnacionales, vinculados al fortalecimiento de iniciativas de economía social y solidaria con perspectiva de género.
  - d) Recursos para contralorías y observatorios ciudadanos que monitoreen el avance y contribuyan a la mejora continua de la política en aplicación.
  - e) Estudios de costo-beneficio que cuantifiquen lo que cuesta la no atención de la igualdad entre mujeres y hombres, en este caso en el ámbito de la autonomía económica.
- 6) Instrumentar programas de formación y conocimiento de lo que son los derechos humanos con perspectiva de género, lo cual se puede abordar en los procesos de capacitación en presupuestos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los hallazgos del estudio.

En el acompañamiento de las políticas y acciones que han surgido como producto de los acuerdos nacionales para el avance de la autonomía económica de las mujeres resulta necesario incluir a todos los actores relevantes en el diseño y aplicación de las políticas en la materia; en ese sentido, es recomendable sumar a representantes de la Asamblea Legislativa, de los Sistemas Nacionales de Estadísticas, y de los gobiernos subnacionales. El papel del Poder Legislativo es fundamental para el avance de la



armonización legislativa que alinee los sistemas jurídicos nacionales con los derechos humanos de las mujeres. El *timing* (sincronización) para el impulso de una intervención es fundamental para lograr avances en varios componentes de una iniciativa: el jurídico, el programático y el presupuestal.

Para promover el avance en los procesos de transversalización de la política de igualdad entre mujeres y hombres en general, y de la política para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres en particular, se propone reforzar la aplicación de los presupuestos basados en resultados que tenga como marco a los derechos humanos con perspectiva de género y disponga de sistemas de información definidos con esta misma lógica. Asimismo, se propone que tales sistemas de información sean asimilables a los sistemas de evaluación de desempeño disponibles y conocidos por los países para evitar resistencias en su aplicación. Tal es el caso de la propuesta del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará (2013), que desarrolla indicadores de progreso para la medición de la implementación de esta Convención.

Esta metodología aplicada a la gestión por resultados permitirá dar seguimiento al acceso de las poblaciones sujetas de derecho (indicadores de progreso), a sus derechos humanos de manera progresiva o inmediata en aquellos derechos que no admiten progresividad. Con estos sistemas de información contruidos para ser incorporados en el proceso presupuestal se visibiliza y dimensiona el grado de compromiso y alcance del quehacer gubernamental en la promoción y el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres, así como la relación de ésta con la autonomía física y de toma de decisiones que postula la CEPAL. En este frente se requieren sistemas de información que midan el avance de forma oportuna y completa, pero que además se alineen a las mejores prácticas en materia de medición del avance en la agenda de la igualdad entre mujeres y hombres, sustentadas en indicadores de progreso.

Por último, pero no menos importante, el papel de los movimientos de mujeres y feministas en los países es esencial para el avance en la autonomía económica de las mujeres. Su intervención en los procesos de seguimiento de política pública puede contribuir de forma relevante; esta participación puede concretarse a través de contralorías u observatorios ciudadanos de seguimiento para la mejora continua de la política relacionada con la autonomía económica de las mujeres.

Con lo expuesto, las capacidades nacionales se verán incrementadas para atender el avance de la autonomía económica, pero también para atender otros ámbitos de los derechos humanos de las mujeres con una visión más holística.

## BIBLIOGRAFÍA

### Acuerdos

- Costa Rica (2014), “Carta de Entendimiento hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Productivas en Costa Rica”.
- El Salvador (2014), “Acuerdo Nacional hacia la Autonomía Económica de las Mujeres Salvadoreñas”.
- Panamá (2014), “Acuerdo Nacional hacia la Promoción del Desarrollo Productivo a través de la Autonomía Económica de las Mujeres”.
- Batthyány Dighiero, Karina (2015), “Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales”, *Serie Asuntos de Género 124*, CEPAL, Santiago, Chile, febrero de 2015.
- CEDAW (Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (2010), “Recomendación General núm. 28”, relativa al artículo 2 de la “Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 16 de diciembre (GE.10-47263 (S) 100111 130111).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *Pactos para la Igualdad. Hacia un futuro sostenible*, Santiago, Chile, marzo.
- \_\_\_\_\_ (2014a), *Quincuagésima reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, 19 y 20 de mayo, 363.
- \_\_\_\_\_ (2014 b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2014 c), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago, Chile, abril de 2014.
- \_\_\_\_\_ (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010.
- \_\_\_\_\_ (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo, Uruguay, 20 a 24 de marzo de 2006.
- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2013), “Comisión de Estadística 44º período de sesiones. Temas de debate y para la adopción de decisiones: estadísticas de género” (E/CN.3/2013/10), en ONU Mujeres (2014), “Nota orientativa para la preparación de exámenes nacionales. Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 2015”.
- De León, Noelia (2014), “Promoción del Desarrollo Productivo y Autonomía Económica de las Mujeres ¿Dónde están las Mujeres Productivas de Costa Rica?, CEPAL, Santiago, Chile, 20 de mayo de 2014 (<http://media.eclac.org/mujer2014/PPT/20/04%20N%20DE%20LEON.pdf>).
- Facio Montejó, Alda (2014), “La responsabilidad estatal frente al derecho humano a la igualdad”, Primera edición, D. R., Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- \_\_\_\_\_ (2010), “El principio de igualdad ante la ley. ¿De qué igualdad se trata?” ([https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/temas/t\\_20100304\\_05.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/temas/t_20100304_05.pdf). Consultado en enero de 2015), pág. 6.
- INAMUM (Instituto Nacional de las Mujeres de El Salvador) (2014), “Políticas públicas y acciones dirigidas a impulsar la autonomía económica de las mujeres salvadoreñas. Proyecto: Promoción del desarrollo productivo a través de la inclusión de las mujeres en empleos de calidad en Centroamérica”, El Salvador.
- MESECVI (Mecanismo de Seguimiento Convención Belém Do Pará) (2013), *Indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer*, "Convención de Belém Do Pará", OEA.

- Moreno, Ledy y otros (2013), “Políticas públicas y acciones dirigidas a impulsar la autonomía económica de las mujeres salvadoreñas”, Proyecto: Promoción del desarrollo productivo a través de la inclusión de las mujeres en empleos de calidad en Centroamérica, El Salvador, documento preparado por Kelly Pineda, Ileana Rogel, Guadalupe Salazar, Manuel Vides, Ivonne Argueta, Patricia Flores, en el marco del proyecto “Promoción del desarrollo productivo a través de la inclusión de las mujeres en empleos de calidad en Centroamérica” de la División de Asuntos de Género, de la CEPAL, en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). Participaron en la recolección de la información Sonia Escobedo y Sandra Ramírez. Se agradece el apoyo institucional de ISDEMU, MINEC y STP.
- OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2011), “20 Claves para Conocer y Comprender mejor los Derechos Humanos”, México, disponible en (<http://www.coddehumgro.org.mx/sitio/archivos/cultura-paz/publicaciones/20claves%20ACDH.pdf>, Consultada el 26 de mayo de 2015).
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2000), “Las Cuatro Conferencias Mundiales sobre la Mujer, 1975 a 1995: Una perspectiva histórica (<http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm>), consultado en enero de 2015.
- ONUMujeres (2015), *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: transformar las economías para realizar los derechos*.
- Pacto Mundial de las Naciones (2009) (<http://www.un.org/es/globalcompact/>), consultado en enero de 2015).
- Principios para el empoderamiento de la mujer (2004), “La igualdad es buen negocio. Iniciativa conjunta de UNIFEM y del Pacto Mundial de la ONU (<http://www.unifem.org.br/sites/800/824/00000827.pdf>), consultado en enero de 2015.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica) (2013), “Estadísticas de Centroamérica, indicadores sobre desarrollo humano sostenible/PEN, San José: PEN 2013, pág. 106 (ISBN: 978-9968-806-70-1).
- Sauma, Pablo (s/f), *El cuidado de niños y niñas en Costa Rica: Análisis del contexto actual y lineamientos para la acción de Unicef en el corto plazo*, Programa Conjunto: Una Ventanilla Única para la Empleabilidad, el Empleo y el Emprendurismo de las Personas Jóvenes en Desamparados y Upala, Fondo Naciones Unidas, España para el Logro de los Objetivos del Milenio (FODM), ENU, UNICEF ([http://www.pnud.or.cr/sicon/sites/default/files/adjuntos\\_tareas/InformeCuidadoNN.pdf](http://www.pnud.or.cr/sicon/sites/default/files/adjuntos_tareas/InformeCuidadoNN.pdf)), consultado en junio de 2015.
- Teoría de género, “Conceptualización básica” (<http://inadi.gob.ar/promocion-y-desarrollo/publicaciones/documentos-tematicos/genero-y-discriminacion/teoria-de-genero/>), consultado el 2 de agosto de 2014.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2014), *Revisión Regional al 2015 de “Educación para Todos” (EPT) en América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de Educación de la (UNESCO) para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile. “Resumen de los informes nacionales de Educación Para Todos: cumplimiento de metas, principales políticas y desafíos futuros”, págs. 345 y 346.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Oportunidades perdidas: El impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela* (<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ged-2012-sp.pdf>), consultado en mayo de 2015.
- WEF (World Economic Forum) (2006-2014), *The Global Gender Gap Report* (<http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/>).
- Zahidi, S. y López-Claros A. (2007-2014), *Women’s Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*, World Economic Forum (WEF), Davos, Suiza.

**Entrevistas por medio de instrumentos de comunicación virtual (enero de 2015):**

Costa Rica

Lauren Palma Rojas, titular del Fondo de Fomento de Actividades Productivas y de Organización de las Mujeres, designada por la Ministra Alejandra Mora, Ministra de la Condición de la Mujer de Costa Rica

El Salvador

Ledy Alejandrina Moreno Cruz, Directora de Rectoría de Políticas, designada por Ivonne Argueta, Coordinadora de la Unidad de Derechos Humanos de Género, de la Secretaría Técnica y de planificación de la Presidencia.

Panamá

Nidia del Carmen Martínez Torres, Asesora del Despacho Superior, designada por Liriola Leoteau, Directora del Instituto Nacional de la mujer en Panamá (INAMU); Roxana Iveth Hurtado, Secretaría Técnica del Gabinete Social.



**ANEXOS**



**ANEXO I**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PANAMÁ: LA AGENDA DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES:**  
**LOS ACUERDOS, SU CONTEXTO, CARACTERÍSTICAS Y ALCANCES**

<b>ESCALERA: fases de la política pública</b>	<b>Componentes</b>	<b>Metodologías y acciones disponibles</b>	<b>País</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>	<b>Buenas prácticas</b>
<b>Legislación</b>	Constitución	Alineación a los derechos humanos con perspectiva de género	Costa Rica El Salvador Panamá	En los tres países sus constituciones establecen compromisos con las convenciones de derechos humanos de las mujeres.		La declaración de los ODS post 2015, favorecerá el reposicionamiento del tema de género al plantearlo como de los objetivos de esta nueva agenda.	El desconocimiento de sujetos obligados y sujetos de derechos sobre lo que son los derechos humanos con perspectiva de género.	Compromisos constitucionales con las convenciones de derechos humanos de las mujeres.
	Convenciones	Incorporadas a los marcos jurídico nacionales y al imaginario colectivo	Costa Rica Panamá El Salvador	Los tres países ratificaron Cedaw, Belem do Pará y Protocolo Facultativo de la Cedaw y firmaron los Convenios 100 de la OIT, que se refieren a la igualdad de remuneraciones entre mujeres y hombres; y el 111 sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación. El Salvador ratificó Cedaw, Belem do Pará, y firmó el Convenio 156 de la OIT sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares.	Ninguno de los tres países ha firmado el Convenio 183 de la OIT relativo a la protección de la maternidad.			



ESCALERA: fases de la política pública	Componentes	Metodologías y acciones disponibles	País	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas	Buenas prácticas
	Leyes secundarias y decretos	Específicas para la autonomía económica de las mujeres	Costa Rica	Ley con la que se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redeudi), 2014.		<i>Mainstreaming</i> internacional al que podrá contribuir el resultado de la instrumentación de esta ley.		Ley de la Red Nacional de Cuido.
				Decreto: Estímulo a la creación de empresas para el Fortalecimiento Social y Económico de las Mujeres, 2015.				
				Decreto Ejecutivo N° 29221-MTSS. Creación de la Unidad de Equidad de Género en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2001.				
				Ley 7491. Reforma al artículo 95 Código de Trabajo sobre derechos en periodo de maternidad, 19 de abril de 1995.				
			El Salvador	Ley de Creación del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria, 1999.				Fosofamilia, 1999: estudiar sus resultados.
				Decreto 275 - reforma al Código de Trabajo: prohíbe demandar un examen de embarazo previo a contrato.				
				En la Ley de Desarrollo y Protección social de 2014, su objetivo f se refiere a: Disminuir progresivamente la		Se fortalece la agenda de género.		

ESCALERA: fases de la política pública	Componentes	Metodologías y acciones disponibles	País	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas	Buenas prácticas
				desigualdad de género y avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres				
			Panamá	Ley que establece la Titulación Conjunta como forma de adquirir la tierra y modifica artículos al Código Agrario, 2001. Ley N° 44 de 12 de agosto de 1995. Se incorpora la figura del acoso sexual como causa justa de despido.				Titulación conjunta: forma de adquirir la tierra, estudiar sus resultados
<b>Planeación</b>	Plan Nacional de Desarrollo	Marco de derechos humanos con perspectiva de género, que incorpore las directrices de plataformas y programas de acción mundial y regional (consensos)	Costa Rica	El enfoque de género como elemento generador de sinergia en su plan. Propone una Estrategia Nacional de Empleo con componentes importantes para el empoderamiento económico de las mujeres.	No presenta el tamaño de la población potencial, que es aquella que requiere el servicio, para saber su alcance y avance como política de cobertura universal.		La no precisión de la población potencial, impide conocer la magnitud de la necesidad presupuestal, así como el avance progresivo del objetivo propuesto.	Lineamientos para incorporar enfoques transversales en las políticas que se desarrollen en la administración pública.
			El Salvador	Su plan propone tres enfoques de política pública necesarios para el buen vivir: derechos humanos, género y de ciclo de vida, y establece lineamientos para incorporarlos en las políticas que se desarrollen en la administración pública.				

<b>ESCALERA: fases de la política pública</b>	<b>Componentes</b>	<b>Metodologías y acciones disponibles</b>	<b>País</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>	<b>Buenas prácticas</b>
			Panamá	A partir de las mesas de concertación del Acuerdo se incluyó la mención del tema de género, por primera vez, en su plan de desarrollo.	Limitado contenido de género en su plan.	Oportunidad que ofrece que en los sectores productivos prioritarios haya una alta participación las mujeres.	Falta de interés de las autoridades responsables del tema	
	Diagnóstico	Para la elaboración de los Acuerdos	Costa Rica El Salvador Panamá			Presentar una batería de indicadores homologada para darle seguimiento al avance de la autonomía económica.		La realización de estudios amplios para iniciar una estrategia nacional de fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres
<b>Programación</b>	Programas	Algunos programas específicos dirigidos al empoderamiento económico de las mujeres para extraer algunas conclusiones y propuestas 1/	Costa Rica	Costa Rica Programa de Fortalecimiento de las PYME  Costa Rica Programa Nacional de Empleo	En sus líneas de base e indicadores quinquenales no establece la dimensión de sus poblaciones potenciales.		Lo que señala como "riesgo" en su Plan de Desarrollo 2014-2018: "Que las instituciones participantes actúen descoordinadamente". Lo que señala como "riesgo" en su Plan de Desarrollo 2014-2018: "No contar con el recurso humano y vehicular".	

<b>ESCALERA: fases de la política pública</b>	<b>Componentes</b>	<b>Metodologías y acciones disponibles</b>	<b>País</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>	<b>Buenas prácticas</b>
<b>Programación</b>	Programas			<p>Política activa de salario mínimo que tiene como objetivo recuperar el costo de vida y la productividad del trabajo, es decir, que los aumentos salariales incluyan la proporción del incremento de la producción para mejorar la distribución de la riqueza, a través de asegurar el cumplimiento de la normativa vigente al respecto.</p> <p>Programa de desarrollo y fortalecimiento de la economía social solidaria: modelo de organización productiva comunitaria de carácter asociativo, autogestionario y democrático participativo, que creará redes de apoyo de compra y venta de productos y servicios para aumentar su rentabilidad y participación en el mercado.</p>	No establece, de forma explícita, la participación de las mujeres.	Aprovechar las buenas prácticas existentes en la materia provenientes de Canadá y Brasil, para reducir la curva de aprendizaje.	Lo que señala como "riesgo" en su Plan de Desarrollo 2014-2018, que la "articulación de proyectos no sea la adecuada. La coordinación con instituciones públicas y privadas no sea efectiva y oportuna. Las políticas públicas no apoyen los proyectos y encadenamientos productivos".	Política activa de salario mínimo que recupere los determinantes endógenos del crecimiento de Costa Rica
								Modelo de producción de economía social solidaria.

<b>ESCALERA: fases de la política pública</b>	<b>Componentes</b>	<b>Metodologías y acciones disponibles</b>	<b>País</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>	<b>Buenas prácticas</b>
			El Salvador	<p>Programa Nacional de Cuido: establecer un sistema de cuido y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de niños y niñas de cero a seis años, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral. Establece las provisiones de atención de niños y niñas de hasta 12 años de edad.</p> <p>Programa Centro Ciudad Mujer, con una cobertura significativa en el período en el que ha operado, con una cifra ilustrativa del 67% de la Población Económicamente Activa de mujeres habitantes del país en 2015.</p>	<p>En sus líneas de base e indicadores quinquenales no establece su potencial para saber su alcance y avance como política de cobertura universal.</p>	<p>Convertirse en un referente latinoamericano.</p> <p>Programa que ya es un referente y se está replicando en México. Posiciona internacionalmente a El Salvador.</p>	<p>Lo que señala como "riesgo" en su Plan de Desarrollo 2014-2018: "Recursos asignados por Ley sean insuficientes para cubrir el costo de los subsidios".</p>	<p>Programa Nacional de Cuido</p> <p>Programa Centro Ciudad Mujer</p>

<b>ESCALERA: fases de la política pública</b>	<b>Componentes</b>	<b>Metodologías y acciones disponibles</b>	<b>País</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>	<b>Buenas prácticas</b>
<b>Presupuestos</b>	Gestión por resultados	Presupuestos basados en resultados (PbR) con sus correspondientes matrices de indicadores de resultados (MIR)	Costa Rica	Costa Rica y El Salvador: Manifestación explícita de su intención de migrar hacia la gestión pública por resultados.	Costa Rica: Su sistema de indicadores contenido en el presupuesto, que se presenta en su plan de desarrollo, es básicamente de gestión y producto y no mide el avance progresivo del acceso y disfrute de los derechos de la población sujeto de los mismos. Los indicadores referidos a personas no aparecen desagregados por sexo, salvo excepcionalmente.	La intención de transitar a la gestión por resultados constituye una oportunidad para impregnar al proceso de programación-presupuestos con contenidos de derechos humanos con perspectiva de género.		
			El Salvador		Las entrevistadas de los tres países coincidieron en que existe escasez presupuestal.			
					El Salvador: En sus leyes y proyectos presupuestales de 2015 no aparece la palabra género o mujer.			

ESCALERA: fases de la política pública	Componentes	Metodologías y acciones disponibles	País	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas	Buenas prácticas
<b>Seguimiento</b>	Procedimientos		Panamá	Manifestación tácita de su intención de migrar hacia la gestión por resultados. Se percibe en el uso de conceptos presupuestales que forman parte de la metodología de presupuestos por resultados.	En su presupuesto no se advierte la transversalización de la perspectiva de género.			
	Procedimientos y mecanismos	Costa Rica	Los miembros de la Red se reunirán ordinariamente al menos una vez cada tres meses. Dará seguimiento al programa piloto de 40 proyectos aprobados.	No se estableció un procedimiento de monitoreo y seguimiento sustentado en metas.			Sin indicadores de gestión, de proceso e impacto, con sus correspondientes metas, los resultados quedan sueltos.	
	Indicadores de gestión de producto y de impacto	El Salvador Panamá	Cada institución firmante velará por el cumplimiento de los acuerdos alcanzados y establecerá un mecanismo de monitoreo y seguimiento.	Costa Rica: Decreto para el estímulo de la creación de las empresas para el fortalecimiento social y económico de las mujeres, a través de la Red Nacional de Apoyo para el Fortalecimiento Social y Económico de las Mujeres.	En los tres países: falta de coordinación institucional. Debilidad del estatus de los institutos de las mujeres, reflejo de que el tema no ha logrado ser una política de Estado.			

ESCALERA: fases de la política pública	Componentes	Metodologías y acciones disponibles	País	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas	Buenas prácticas
			El Salvador	Costa Rica: Incidencia en los contenidos del plan de desarrollo y la meta establecida en el mismo que señala que 5.000 mujeres serán atendidas con el programa sobre autonomía económica. Las que significan alrededor del 30% de las empleadoras en el país.				
			El Salvador	El Salvador: La incidencia en el proceso de elaboración del Plan Quinquenal participativo del nuevo gobierno: por primera vez establecen lineamientos generales para incorporar los enfoques transversales para las instituciones, siendo el tema de género uno de dichos enfoques.				
				El Salvador: La creación, en diciembre de 2014, de un Banco de Desarrollo Público que tiene líneas de crédito para mujeres, con tasas preferenciales.				



ESCALERA: fases de la política pública	Componentes	Metodologías y acciones disponibles	País	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas	Buenas prácticas
			Panamá	La revisión crítica del sistema de indicadores de género. Se está retomando el sello de calidad en el marco la responsabilidad social empresarial. Acciones con el Consejo Nacional de Empresarias sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), para avanzar en el tema de ciencia y tecnología.				
<b>Evaluación</b>	Indicadores	Indicadores de impacto	Los tres países		No se diseñaron indicadores de impacto.			Observatorios de Pymes en Costa Rica
<b>Rendición de cuentas</b>	Mecanismos ciudadanos	Auditorías cualitativas de género Observatorios y controlorías sociales	Costa Rica El Salvador Panamá		No se establecieron controlorías ciudadanas ni observatorios. En Costa Rica existe un Observatorio de Mipymes.	La participación social, mejora la calidad de la democracia, fortalece la ciudadanía y la gobernanza		
<b>Transparencia y acceso a la información</b>	Medios virtuales	Acceso a la información	Los tres países		No se dispusieron procedimientos de divulgación de la información.			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los hallazgos del estudio.

Nota: <sup>1/</sup> Se toma como referente de la evaluación de este apartado a Costa Rica, porque fue el país del que se dispuso de programas sobre el tema en el nuevo gobierno.

## ANEXO II

### POLÍTICAS DE CUIDADO PARA IMPULSAR LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES

Para el recuento de las experiencias nos basaremos principalmente de Batthyány (2015), así como en las páginas web de los gobiernos de dichos países. Cabe mencionar que algunas de estas políticas o sistemas de cuidados están aún en proceso de construcción, por lo que sus avances o logros han sido más bien en el ámbito legislativo y de diseño de política pública, y no tanto en el plano de la implementación.

Chile: “Chile Crece Contigo” constituye la principal política de cuidado a la infancia desarrollada en este país. Esta política se desarrolló al observar que Chile tenía una de las tasas más bajas de participación laboral de la mujer en América Latina, particularmente entre las mujeres que pertenecían a hogares de menores ingresos. Ante este diagnóstico se decidió desarrollar una política pública que se hiciera cargo de las funciones de cuidado y educación de la niñez, con el objetivo de contribuir a la creación de mejores condiciones de vida para las familias y para la crianza y educación de la niñez. Bajo este objetivo se diseñó un sistema que se compone de intervenciones y prestaciones sociales que buscan apoyar integralmente a los niños, niñas y sus familias, desde la gestación hasta los 4 años, que es cuando se incorporan al sistema escolar.

Se amplía la cobertura de cuidado mediante la creación de sala-cuna y se amplían los cupos en la red de jardines para los hijos e hijas de padres y madres que trabajan, estudian o están buscando empleo. La estrategia de la intervención es avanzar de forma simultánea en iniciativas que tienen como fin mejorar la participación de las mujeres en el ámbito laboral; por otra parte, en servicios y prestaciones destinadas a los niños y niñas y sus familias; y como tercer elemento, el apoyo monetario mediante subsidios a las familias con niños que lo necesiten. El sistema incluye atención de salud, estimulación temprana, cuidado infantil y educación preescolar; también prestaciones específicas a niños y niñas con discapacidad o que presenten algún tipo de rezago. Otro de los objetivos del sistema es la integración de los hombres/padres en las labores del cuidado y en el acompañamiento de sus hijos e hijas.

Es importante mencionar que el sistema fue diseñado desde los intereses de la niñez y no desde una preocupación por el desarrollo y autonomía económica de las mujeres; no obstante, el Estado, al asumir con esta intervención la responsabilidad del cuidado, otorga una serie de herramientas para que las mujeres puedan participar en el trabajo remunerado y por tanto, aunque no fuera su objetivo primario, sí acaba contribuyendo a la autonomía económica de las mujeres.

La implementación del Sistema comenzó en 2007 y dos años después se aprobó una ley que norma y da un estatus permanente a las prestaciones del Sistema. Según narra Batthyány (2015), como producto de la implementación del Sistema Chile Crece Contigo se han fortalecido de forma significativa las políticas de cuidado infantil. Esto se ha constatado en un aumento considerable de la cobertura de salas cuna y jardines infantiles, y se ha logrado por medio de la acción de las instituciones públicas responsables de la educación preescolar. La cobertura se ha aumentado de manera progresiva entre el 2005 y el 2010 hasta alcanzar el 60%, que es la meta prevista en el diseño del programa. La oferta de nuevas plazas se enfocó a niños y niñas con madres que trabajan, ya sea en el sector formal o informal, que estudian o buscan trabajo y que pertenecen a la población de menores ingresos (es decir, a ese 60% de la población total).

Costa Rica: Red Nacional de Cuido para la infancia y la persona adulta mayor: La Red consiste en una estrategia para el cuidado de menores y de adultos mayores que busca la articulación de las

organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil que prestan servicios con recursos públicos o privados. Los integrantes de la Red han establecido acuerdos de objetivos y reglas comunes buscando que las prestaciones sean integrales y de calidad.

En el caso de la atención a la niñez el programa se ha concentrado en población de cero a seis años en situación de pobreza, a través del programa de centros de educación y nutrición, con jornada parcial, y de centros infantiles de atención integral, con jornada completa. El programa busca tanto aumentar la cobertura y calidad de los servicios otorgados, como ampliar la oferta de la prestación a nuevos servicios. Los servicios existentes para el cuidado de la niñez constan de servicios prestados por instituciones públicas con financiamiento público, servicios prestados por organizaciones privadas con recursos privados, y servicios prestados por privados pero que cuentan con financiamiento del sector público, independientemente de que exista algún pago por parte de las familias.

Con respecto a los servicios prestados por organizaciones privadas con financiamiento propio, por ejemplo para las y los empleados de las empresas se reporta que el número es muy reducido. Las empresas han señalado que ese tema no está dentro de sus prioridades por su elevado costo. Dentro de los servicios mixtos, se cuenta con el programa “Hogares comunitarios”, de ejecución privada financiada con recursos públicos. El programa ha buscado promover la creación de microempresas especializadas en el cuidado infantil, en donde madres de familia ofrecen el servicio a un número pequeño de niños o niñas en sus propias casas.

En referencia al cuidado de las y los adultos mayores el programa contempla la creación de espacios para mayores de 65 años para su socialización, recreación y esparcimiento, con la finalidad de incrementar su calidad de vida. Las modalidades de atención son los hogares de ancianos, los albergues y los centros diurnos. Sauma (2012) reporta que la cobertura de los servicios de cuidado financiados con recursos públicos es muy baja; en el 2010 solo un 2% o menos de la población adulta mayor estaba siendo atendida.

Las investigaciones de esta política pública en el país han concluido que realmente no se está ante la existencia de un sistema de cuidado con cobertura universal en el que exista una articulación y coordinación por parte de los actores institucionales que esté impulsando una distribución del trabajo de cuidado más equitativa en todos los ámbitos, incluido el doméstico.

Ecuador: trabajo reproductivo no remunerado en la Constitución de 2008 y en el Plan Nacional del Buen Vivir: En este país se ha logrado una alta visibilidad en el debate público del trabajo de cuidados no remunerado, la división sexual del trabajo y la sobrecarga de trabajo en las mujeres. Como resultado de ello, en 2008 se logró la incorporación del trabajo reproductivo no remunerado en la Constitución y de las líneas estratégicas y metas respectivas en el Plan Nacional del Buen Vivir.

Batthyány (2015) señala que este proceso de visibilidad al parecer se debió a la amplia difusión de las encuestas de tiempo que dejan ver claramente la sobrecarga del trabajo de las mujeres, así como a una coyuntura de relativa apertura de participación en el sistema político, económico y social que el movimiento feminista supo aprovechar para insertar el tema. La autora advierte que para el avance del tema fue determinante el apoyo de la CEPAL, a través de la División de Asuntos de Género. También jugó un papel importante el mecanismo nacional de género coordinando con otras dependencias del Estado para impulsar la integración de una perspectiva de género en las instituciones y para transmitir las demandas provenientes las organizaciones de mujeres en la sociedad civil.

El Programa de Desarrollo Infantil es el más importante en términos de servicios públicos de cuidado infantil, y opera desde 1988. Atiende niños y niñas de 6 meses a cinco años en situación de pobreza y cuando los padres o madres trabajan en los Centros de Desarrollo Infantil. Estos centros son gestionados por las comunidades y son atendidos por las “madres comunitarias”, en sus hogares, en donde proveen atención en nutrición, salud y educación inicial. Casi toda la oferta de servicios de cuidado infantil es pública (80%) debido al financiamiento recibido por la Banca Multilateral de Desarrollo (BMD) en América Latina.

Respecto a los adultos y adultas mayores, la nueva constitución del año 2008 los considera como grupo vulnerable y prioritario. En su artículo 37 especifica los derechos que el Estado deberá garantizar a los adultos mayores, entre los que destaca la jubilación universal, ya que permite la autonomía económica de esta población.

Uruguay: Sistema Nacional de Cuidados (SNC): En Uruguay se ha logrado insertar al cuidado en el centro de la agenda pública y como un tema principal en la política pública social. Para colocar el tema de cuidado desde la perspectiva de género en la agenda pública, fue fundamental el papel de las organizaciones de mujeres; también ha sido importante la difusión de los resultados de las encuestas del uso del tiempo así como el aporte a la conceptualización del cuidado desde la noción de “derecho al cuidado”; en este proceso han contribuido actores como la academia, las organizaciones de mujeres, el Instituto Nacional de las Mujeres y la cooperación internacional.

El planteamiento es formular un sistema de cuidados en el marco de las políticas de la Reforma Social, de alcance universal, que se fundamente en la perspectiva de derechos. Lo que busca el sistema es promover una transformación: en la población, debido al proceso de envejecimiento y a las tendencias de natalidad; en las familias, dada la actual división sexual del trabajo y el déficit de cuidados; y en el mercado de empleo, buscando un incremento de la participación femenina y condiciones de igualdad para mujeres y hombres en el ámbito laboral.

El proceso para la construcción del SNC comenzó en 2010, cuando Poder Ejecutivo, por medio de una resolución, creó un Grupo de Trabajo en el ámbito del Gabinete Social con representantes de ministerios y organismos públicos para coordinar el diseño del Sistema Nacional de Cuidados. A la fecha ha tenido tres etapas: la primera fue el establecimiento de los principios y lineamientos conceptuales, desde una visión unificada del Estado, al interior de este grupo de trabajo; la segunda etapa consistió en un debate nacional sobre el tema, abierto a la participación de la sociedad, en donde participaron más de 3.000 personas, incluyendo políticos, empresas, sindicatos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, ente otros; la tercera etapa continúa hasta la actualidad y se ha enfocado en la elaboración de propuestas y en la redacción de un anteproyecto de ley que contenga los lineamientos con respecto a la institucionalidad, la regulación, financiamiento, formación y servicios del SNC.

Para la primera infancia las propuestas incorporan servicios, licencias y prestaciones. Las propuestas son diferenciadas para la población de niños menores de doce meses, y aquellos de entre uno y tres años. Se contempla la creación de un Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios que proveerá de servicios dentro de los hogares, sobre todo para los niños y niñas más pequeños. También se promueven servicios públicos o privados fuera del hogar. Se busca también fomentar la instalación de centros en empresas para la atención de las y los hijos de empleados y niños de la zona donde se establece la empresa.

El SNC también contempla servicios de cuidado para personas con discapacidad. Se ha estado avanzando para establecer criterios homologados para las prestaciones y servicios.

Respecto a la política de cuidados para las personas mayores en el corto plazo, dos líneas de acción consisten en mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen en instituciones de larga estadía y los servicios de apoyo a adultas y adultos mayores dependientes que habitan en sus hogares y a sus cuidadores/as.

Se busca que eventualmente todas las personas que pertenecen a estas poblaciones dependientes tengan acceso al Sistema, dado que el criterio definido es el de universalidad. No obstante, como comienzo de la implementación del sistema, actualmente se discuten los criterios para focalizar los esfuerzos en la población más vulnerable, con la perspectiva de ampliar el ingreso al Sistema mediante un proceso gradual.