

CAMINOS HACIA LA EQUIDAD DE GÉNERO

en América Latina y el Caribe



9^a CONFERENCIA REGIONAL
sobre **la Mujer**
DE AMÉRICA LATINA y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL

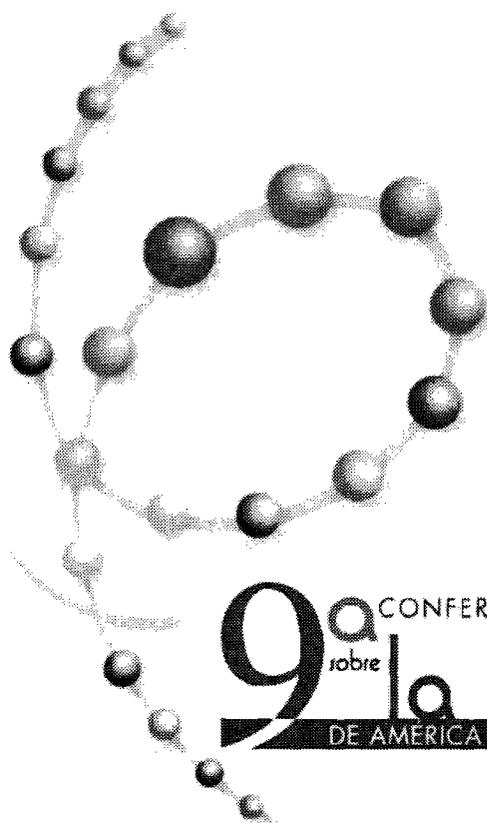
México, D.F., 10 al 12 de junio de 2004





CAMINOS HACIA LA EQUIDAD DE GÉNERO

en América Latina y el Caribe



9^a CONFERENCIA REGIONAL
sobre la Mujer
DE AMÉRICA LATINA y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS



900029002 - BIBLIOTECA CEPAL

CEPAL

México, D.F., 10 al 12 de junio de 2004

LCL.2114(CRM.9-3)
Mayo de 2004

Este documento fue coordinado por Sonia Montaña, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. En la redacción de los capítulos colaboraron Diane Alméras, Irma Arriagada, Line Bareiro, Regina Festa, Virginia Guzmán, Flavia Marco, Vivian Milosavljevic y Nieves Rico. En su elaboración y discusión colaboraron asimismo José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Carmen Artigas, Alicia Bárcena, Martine Dirven, Hubert Escaith, Juan Carlos Feres, Rebeca Grynspan, Martín Hopenhayn, Miriam Krawczyk, Mikio Kuwayama, Arturo León, Fernando Sánchez-Albavera, Verónica Silva, Daniela Simioni y Jürgen Weller y las consultoras Lieve Daeren, Laura Pautassi, Ceres Prates y Luz Rioseco.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
PRÓLOGO.....	1
INTRODUCCIÓN.....	5
I. PANORAMA GENERAL: DE BEIJING A LA CUMBRE DEL MILENIO.....	7
A. LOS CAMINOS HACIA LA IGUALDAD.....	7
B. LAS GRANDES CONFERENCIAS DE LAS NACIONES UNIDAS COMO HITOS.....	8
C. DESIGUALDADES CRUZADAS.....	10
D. LOGROS Y DESAFÍOS.....	11
II. POBREZA, AUTONOMÍA ECONÓMICA Y EQUIDAD DE GÉNERO.....	19
A. POBREZA Y DESIGUALDADES DE GÉNERO.....	19
1. Crecimiento económico y pobreza en la década del 2000.....	19
2. La comprensión de la pobreza desde una perspectiva de género.....	21
3. La educación de las mujeres como medio para superar la pobreza.....	31
4. Empleo y trabajo en relación con la pobreza.....	36
5. Acceso a los recursos productivos.....	48
B. POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA.....	56
1. Los programas focalizados contra la pobreza.....	57
2. Círculos virtuosos.....	60
III. EMPODERAMIENTO, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL.....	67
A. DESARROLLO INSTITUCIONAL.....	68
1. Institucionalización del tema de salud reproductiva.....	70
2. Políticas contra la violencia doméstica.....	71
3. Regulación del ámbito laboral.....	75
B. EMPODERAMIENTO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES.....	77
C. EMPODERAMIENTO Y MECANISMOS NACIONALES PARA EL ADELANTO DE LA MUJER.....	80

IV.	LOS PILARES DE UNA ESTRATEGIA	85
	A. HACIA UNA AGENDA DE REFORMAS	86
	B. AGENDA DE INVESTIGACIÓN.....	88
	BIBLIOGRAFÍA	91
Anexo 1	Leyes y políticas sobre derechos sexuales y reproductivos en América Latina y el Caribe	99
Anexo 2	Legislación nacional sobre violencia doméstica y sexual en América Latina y el Caribe	100
Anexo 3	Disposiciones legales sobre la compatibilización del trabajo remunerado y el trabajo doméstico en América Latina	102

PRÓLOGO

La década de 1990 fue un período de notables avances en relación con la conquista de los derechos de las mujeres en múltiples dimensiones del desarrollo. Estos avances han sido posibles sobre todo gracias a la lucha de millones de mujeres que —en la región y el mundo— han impregnado con sus demandas, sus voces y sus acciones prácticamente todos los ámbitos de la sociedad.

Sin duda, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, marcó un hito en la agenda de género. A nivel regional, sus orientaciones y acuerdos se fortalecieron en la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Lima, Perú, en el 2000. Allí se plantearon lineamientos para cautelar los derechos de las mujeres, eliminar las barreras que dificultan su participación en los procesos decisorios y propiciar su acceso a recursos económicos y productivos, por medio de políticas activas.

La CEPAL ha acompañado la evolución de la agenda de género desde sus orígenes, hace ya más de dos décadas. Tanto es así que un órgano subsidiario de la Comisión, la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se ha constituido en el principal foro intergubernamental regional de las políticas de género.

En este marco se inscribe la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Esta es una ocasión privilegiada para hacer un reconocimiento pleno de los aportes de las mujeres en múltiples ámbitos del desarrollo y poner de relieve su vocación constructiva, respetuosa de la diferencia, y la creatividad con la que han enfrentado las falencias políticas y de recursos, para impulsar una agenda de gran relevancia para el progreso de los países de la región.

Las mujeres han logrado alianzas dentro y fuera del Estado, a nivel nacional e internacional. Han convertido a las Naciones Unidas en el espacio multilateral que más ha contribuido a legitimar sus demandas y a promover políticas activas en materia de equidad de género. En el 2005, las Naciones Unidas llevarán a cabo una serie de reuniones dedicadas a examinar los progresos en el logro de las metas establecidas en los foros internacionales. En esta Conferencia se elaborará la contribución regional que se dará a conocer ante de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en marzo del 2005.

En el presente documento, la CEPAL realiza un balance de los logros y desafíos en relación con la pobreza y la equidad de género, y de los avances y retrocesos en las esferas institucional y de la participación política. Asimismo, se pone a consideración de los países una serie de propuestas de estrategia, para continuar avanzando hacia programas de reformas y de investigación que permitan la consecución definitiva, en esta década, de la igualdad plena entre hombres y mujeres y la eliminación de todas las formas de discriminación.

En el ámbito educativo se ha producido uno de los mayores logros en relación con la equidad de género. En la década de 1990, se conquistó la equidad plena en lo referente al acceso a la educación primaria, ya que se suprimieron las diferencias entre las tasas netas de matrícula de niñas y niños. En la educación secundaria y terciaria, las mujeres superaron la tasa de matriculación masculina. Vale la pena destacar, sin embargo, que estos logros no necesariamente se han traducido en una mejor inserción en el mercado de trabajo ni en una reducción de la brecha salarial. En el documento se analizan los vínculos entre la equidad en el empleo y la autonomía económica de las mujeres. En las encuestas de hogar en América Latina se advierte un aumento significativo de la participación económica de las mujeres en los años noventa, aunque esta sigue siendo menor en el caso de las mujeres pobres. Por otra parte, es

importante señalar que, cualquiera sea el nivel educativo, las tasas de desempleo correspondientes a las mujeres siguen superando a las de los hombres. En cuanto a las remuneraciones, las mujeres reciben, en promedio, un ingreso laboral menor y la brecha es especialmente acentuada en el caso de las más calificadas.

Respecto al tema de la pobreza, las últimas estimaciones de la CEPAL revelan que, en el año 2003, el número de personas pobres en la región ascendió a 227 millones y que, de ellas, 102 vivían en la pobreza extrema, lo que representa el 44,4% y el 20% de la población, respectivamente. En este documento se demuestra que las mujeres están claramente sobrerrepresentadas entre los pobres, y que son ellas las principales responsables del cuidado de los niños, enfermos y adultos mayores y, en general, de todas las actividades vinculadas con la reproducción social. El análisis de la pobreza desde una perspectiva de género facilita la adopción de una perspectiva multidimensional, que permite entender mejor la razón por la cual ciertos grupos de personas están más expuestos a sufrirla e identificar los factores que intervienen en este proceso. El documento abarca un análisis de las relaciones sociales y económicas que afectan, entre otros, a la desigualdad en materia de acceso, uso y control de los recursos productivos, en tanto causal que aumenta las limitaciones que tienen las mujeres para acceder al mercado laboral y generar ingresos. Se incluye la identificación de las desigualdades dentro de las familias y hogares, así como en el mercado de trabajo y sus efectos en la autonomía económica de las mujeres. Por último, se presentan dos dimensiones de pobreza no estudiadas tradicionalmente: las desigualdades en la toma de decisiones y el acceso al poder.

La distribución desigual del poder y los obstáculos para participar activamente en los procesos de decisión, tanto a nivel del hogar como de la comunidad y de la sociedad, es otro elemento fundamental que limita a las mujeres el ejercicio de sus derechos y su ciudadanía, e incide directamente en la desprotección y la inseguridad social. En el documento se examina también cómo la situación de desprotección de las mujeres se reproduce y se agrava en la tercera edad, como resultado de la acumulación de desigualdades de ingreso y de la falta de una incorporación equitativa a los sistemas de prevención social.

Dos de los aspectos que permanecen en la “invisibilidad estadística” son, por una parte, el fenómeno de violencia contra las mujeres, en los campos familiar y social y, por otro, el de la división sexual del trabajo, o la asignación a las mujeres de las tareas domésticas, lo que se expresa en una sobrecarga de trabajo sin reconocimiento social ni económico.

En relación con la participación política y el desarrollo institucional, los datos disponibles muestran importantes avances. Se ha incrementado la participación de las mujeres en la vida pública y, en particular, en los tres poderes del Estado, sobre todo gracias al sistema de cuotas. No se dispone de suficiente información respecto a los ámbitos subnacionales y el mundo privado, que representan espacios muy importantes para el desarrollo económico y social.

En cuanto a las instituciones, a pesar de la heterogeneidad, prácticamente todos los países han adoptado marcos jurídicos y reformas constitucionales para explicitar la equidad de género, combatir la violencia y eliminar todas las formas de discriminación. La creación de entidades dedicadas al tema de la mujer al más alto nivel del poder ejecutivo ha permitido desarrollar un trabajo intersectorial y de articulación entre actores, tanto del sector público como de la sociedad civil. La creación de instituciones de género que defienden los derechos de las mujeres en el marco del poder legislativo o judicial está conformando una trama institucional que permite aplicar políticas de acción positiva en materias como la violencia y la discriminación, y cumplir con los acuerdos que se desprenden de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo.

Sin embargo, resta consolidar los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, de modo de subsanar, entre otros problemas, la falta de continuidad institucional, la carencia de recursos y la brecha entre lo normativo y lo asistencial.

Las propuestas que aquí se presentan a la consideración de la novena Conferencia Regional se centran en los campos laboral y de superación de la pobreza, como piedras angulares de una estrategia futura. Además, se plantea la necesidad de que las mujeres ingresen a la institucionalidad democrática y a los espacios del poder efectivo. Se identifica también la conveniencia de realizar una serie de estudios para mejorar la información estadística acerca de los vínculos críticos entre género y migración, empleo, seguridad social y salud.

Al llegar a esta novena Conferencia, constatamos una vez más que cada logro viene acompañado de nuevos desafíos, que requieren mayor voluntad política y mejores recursos, con el fin de convertir a la equidad de género en uno de los principales pilares del desarrollo regional. Hacemos un llamado a los gobiernos para acelerar las medidas en favor de la igualdad de mujeres y hombres y su integración prioritaria en las agendas gubernamentales.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo
CEPAL



INTRODUCCIÓN

Las dos últimas décadas se han caracterizado por las profundas transformaciones provocadas por la irrupción de las mujeres en el mundo público. Estas han abarcado, entre otros aspectos, los cambios en el mundo del trabajo, los logros educativos, las bajas notables de la fecundidad femenina, las consecuentes modificaciones de las relaciones familiares y el progreso, importante aunque insuficiente, en materia de acceso a la toma de decisiones. Sin embargo, la mayoría de los hombres no participa en el trabajo del hogar, ni en el conjunto de las actividades de cuidado no remuneradas que trae aparejadas la vida comunitaria y social, con la consecuente concentración del trabajo doméstico en manos de las mujeres. La armonización del ámbito público y privado plantea desafíos en el campo de los valores y los comportamientos, y requiere de políticas públicas que favorezcan la redistribución de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres. En el ámbito institucional, se han creado nuevas entidades, en el marco de complejos procesos de reforma del Estado. Los cambios legislativos han dado origen a oportunidades y desafíos, especialmente en lo que se refiere al ejercicio real e integral de los derechos humanos de las mujeres. Nuevos conocimientos y una amplia gama de experiencias en el ámbito de las políticas demuestran que la igualdad de género tiene efectos positivos en el desarrollo. Dos áreas son sumamente importantes, tanto para la región como para el logro de la igualdad de género: la superación de la pobreza y el empoderamiento de la ciudadanía, en un contexto democrático.

Caminos hacia la equidad de género es el documento que presenta la CEPAL a la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, así como la contribución regional al cuadragésimo noveno periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que se celebrará en marzo del 2005. En este se examina y evalúa el cumplimiento de los compromisos plasmados en el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, cuya vigencia se extendió más allá del año 2001 en virtud del Consenso de Lima, aprobado en la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, 2000), y en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Su preparación abarcó un amplio proceso de consulta con representantes de los países miembros, que participaron en tres reuniones preparatorias subregionales y dos foros virtuales.¹

Dado que se trata de un documento de evaluación de la década, los gobiernos de la región coincidieron ampliamente en ratificar la relevancia y plena vigencia de los compromisos internacionales relacionados con el adelanto de la mujer adoptados en las cumbres mundiales celebradas en los años noventa, que culminaron con el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.² Estos compromisos siguen siendo la carta de navegación internacional para el logro de la igualdad. En consecuencia, el examen de los avances y de los desafíos se ha entendido como un ejercicio de aprendizaje colectivo, que comprende la identificación y difusión de las mejores prácticas, los principales obstáculos y las herramientas y conocimientos necesarios para mejorar las políticas. La estrategia de

¹ Véanse los informes de las reuniones preparatorias subregionales de Centroamérica y México (CEPAL, 2004b), del Caribe (CEPAL/CDCC, 2004b) y de Sudamérica (CEPAL, 2004c) y los foros virtuales sostenidos entre las responsables de los mecanismos de género de Centroamérica y de Sudamérica (www.eclac.cl/mujer). El foro virtual del Caribe se celebró en una fecha posterior a la conclusión del presente documento.

² Las reuniones a las que se hace referencia son la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992); la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993); la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Cairo, 1994) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se acordaron en la Cumbre del Milenio, en el marco del quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas o Asamblea del Milenio (Nueva York, 2000).

transversalización de la perspectiva de género en las políticas se reconoce aún como la más idónea, aunque se señalan los nuevos desafíos que surgen del desarrollo tecnológico, las dificultades en la economía mundial y la incertidumbre sobre el futuro de la democracia.

La primera versión de este trabajo se presentó en la trigésima quinta reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia (Habana, Cuba, 28 y 29 de abril de 2003).³ En esa oportunidad, los países miembros recomendaron que los debates de la novena Conferencia se dedicaran a dos ejes temáticos, a saber, “pobreza, economía y equidad de género” y “empoderamiento, desarrollo institucional y equidad de género” (CEPAL, 2003c).

El primer capítulo del documento está dedicado a una síntesis del proceso de avance de la equidad de género en la región. En el segundo se analizan los vínculos entre la pobreza y la autonomía económica de las mujeres. Se confiere particular importancia al estudio de la división entre el trabajo productivo y reproductivo y de las consecuencias de esta en el acceso a las oportunidades. En el tercer capítulo se examina el camino recorrido en materia de desarrollo institucional y participación política. Se destacan los aportes del enfoque de género a la formulación y ejecución de políticas, tanto respecto del logro de la igualdad como de la modernización del Estado. En el último capítulo se enumera, sobre la base de las lecciones aprendidas, los elementos que, bajo determinadas condiciones, pueden favorecer la consecución de los objetivos y que, aunque no se pretenda trazar un modelo único, deberían formar parte de toda estrategia. A modo de conclusión, cabe afirmar que, en cierta forma, el diálogo entre políticas de género y de desarrollo económico, social y político tiene aun más de arte que de ciencia.

³ Este primer bosquejo se presentó bajo el título "Análisis preliminar del cumplimiento de los compromisos regionales asumidos en la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer".

I. PANORAMA GENERAL: DE BEIJING A LA CUMBRE DEL MILENIO

A. LOS CAMINOS HACIA LA IGUALDAD

En un contexto de globalización de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales, las dos últimas décadas se han caracterizado por la irrupción de las mujeres en el mundo público. Su creciente participación laboral, las notables bajas de su fecundidad, sus logros educativos, las consiguientes modificaciones de las relaciones familiares y su importante, aunque aún insuficiente, acceso a los procesos de toma de decisiones son los logros que transforman el escenario en el que se está construyendo la igualdad real entre hombres y mujeres. De manera más general, esas tendencias son tributarias de los procesos de modernización y modernidad, que están haciendo cambiar las relaciones sociales por la vía del conflicto, las disputas y los consensos, que se producen de manera asincrónica. En este marco, el documento que aquí se presenta contiene argumentos en favor de la redistribución de la riqueza, el poder y el tiempo. Redistribución de la riqueza para combatir la pobreza, del poder, para igualar las capacidades de acción (*agency*) entre ciudadanos y ciudadanas, y del tiempo, para atacar la raíz de las desigualdades que se reproducen en la familia.

Las tasas de participación económica femenina en todos los rangos de edad han continuado ascendiendo aceleradamente en la región, hasta alcanzar a un valor cercano al 50%. Es destacable el hecho de que su ritmo de crecimiento es más rápido entre las mujeres pobres, aunque el nivel de participación de éstas sigue siendo menor. Sin embargo, mientras más mujeres se declaran dispuestas a trabajar, más sube el desempleo femenino. Sus logros educativos son, en promedio, superiores a los de los hombres, en la mayoría de los países el promedio de escolaridad de la población económicamente activa también resulta más favorable para las mujeres, y la evolución de las tasas de analfabetismo de la población joven va demostrando que se cierran las brechas históricas entre hombres y mujeres. Las diferencias salariales y las desiguales oportunidades en materia de ingresos no reflejan aún los avances educativos, por lo que en algunos países se dan situaciones de “igualdad por empobrecimiento” y por precarización del empleo masculino, más bien que por progresos en la condición de las mujeres.

La reorientación económica y sus repercusiones sociales no parecen haber afectado mayormente el curso de los procesos de transición demográfica en los países de la región. La esperanza de vida al nacer ha seguido elevándose y se estima que en el 2000 llegaba a los 68 años para los hombres y a 73 para las mujeres. El descenso de la fecundidad persiste y su nivel se estima en 2,58 hijos por mujer, aun cuando en algunos países todavía se registran tasas globales de fecundidad (TGF) superiores a 3,5 hijos por mujer (CEPAL, 2004f).

Finalmente, la participación política de las mujeres ha mostrado un incremento notable en los últimos años, aunque en la mayoría de los países se mantiene un déficit significativo de mujeres en cargos políticos, incluidos los del poder local.

A pesar de estos avances, los hombres no participan en el trabajo del hogar, ni en el conjunto de actividades de cuidado no remuneradas que demanda la vida comunitaria y social, por lo que la carga del trabajo doméstico sigue concentrándose en las mujeres.

Las políticas públicas para enfrentar las desigualdades de género se han desarrollado de manera heterogénea y en diversos sectores, pero predominan aquellas destinadas a combatir la pobreza, a habilitar

a la mujer para su inserción en el mundo laboral y a favorecer sus derechos políticos, siendo escasas las iniciativas que busquen compatibilizar la vida familiar con los avances en el mundo público.

Ya en el año 2000 el balance era mixto.⁴ Por una parte, se constataban evidentes progresos en cuanto a la consagración de la igualdad en el ámbito constitucional, la eliminación de formas directas de discriminación, la adecuación de los marcos jurídicos y el surgimiento de leyes innovadoras, como las referidas a cuotas electorales, violencia doméstica y, en menor medida, a la protección de los derechos reproductivos; también se mencionaban la mayor participación laboral, los logros educativos y la creación de mecanismos institucionales para impulsar la igualdad de género a nivel sectorial, nacional, provincial y municipal. Finalmente, se reconocía como un hecho positivo la adopción generalizada de planes nacionales cuyo objetivo era la igualdad. No obstante, por otro lado se demostraba que “los avances registrados están limitados por los síntomas de retroceso y estancamiento que se observan en la región y que el grado de desarrollo de los derechos de las mujeres es un indicador inequívoco de la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos en los países” (CEPAL, 2000a, p. 7).

B. LAS GRANDES CONFERENCIAS DE LAS NACIONES UNIDAS COMO HITOS

Como se ha señalado, la década de 1990 fue un período crucial en la conquista de los derechos humanos de las mujeres. La adopción del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 (Mar del Plata, 1994) constituye en la región la mayor expresión programática de la agenda de género, y sus orientaciones se mantendrán vigentes más allá del año 2001 por decisión aprobada en la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, 2000).⁵ A nivel global, la adopción en 1979 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, en inglés), así como los sucesivos consensos logrados en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas, permitieron articular las agendas sobre los derechos de las mujeres con los temas del medio ambiente, los derechos humanos y el desarrollo social.⁶ La noción de integralidad e indivisibilidad de los derechos hizo posible incluir las demandas del movimiento social de las mujeres en las agendas globales y transformar el enfoque de tales reuniones. Esto fue aún más evidente en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), en la cual el enfoque de los derechos sustituyó definitivamente las visiones demográficas que habían imperado en el pasado, hecho que marcó un hito en el camino de la integración de la perspectiva de género en los consensos internacionales. La Conferencia de Beijing corona este proceso y lleva a lograr notables avances gracias a la puesta en práctica de la Plataforma de Acción, que alienta la formulación de políticas y la implementación de una institucionalidad de género a nivel nacional. Luego, en la nueva corriente de reuniones mundiales, como la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002) y la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Ginebra, 2003), se observa una menor incidencia feminista. En la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), en la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, 2002) y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), la influencia de la agenda de la equidad de género se vuelve más evidente. Un

⁴ Véanse el informe de la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, 8 al 10 de febrero del 2000), y la documentación allí presentada.

⁵ Véase el Consenso de Lima en CEPAL (2004a).

⁶ Principalmente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992); la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993); la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994); y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995).

balance de las Cumbres permite afirmar que aquellas en las que prevaleció el enfoque de los derechos han sido más susceptibles a la integración de la equidad de género, mientras que en las centradas en temas económicos y de fuerte peso empresarial, como los de la financiación para el desarrollo y la sociedad de la información, los enfoques de las relaciones de género han sido menos matizados.

Pese a adolecer de una falta de resultados relevantes, el proceso de incorporación de la perspectiva de género en los ámbitos económico y tecnológico forma parte de los esfuerzos novedosos impulsados en los últimos años. En ese marco, cabe reconocer la labor de las organizaciones de mujeres ante las cumbres de los años 2000. Desde el punto de vista de los resultados, esas iniciativas distan mucho de haber alcanzado el nivel de integración que se puede apreciar en las cumbres con orientación social. El desmontaje conceptual de los supuestos teóricos que subyacen tras la teoría económica dominante, así como la noción generalizada de que la tecnología no tiene sexo, están planteando nuevos desafíos metodológicos al análisis y a las estrategias del movimiento de las mujeres. Finalmente, fue en la Cumbre del Milenio donde se recogieron las nociones de empoderamiento y autonomía de las mujeres, al igual que la necesidad de articular la igualdad de género con la lucha contra la pobreza, temas que se abordarán, por decisión de los gobiernos de América Latina y el Caribe, en la novena Conferencia Regional sobre la Mujer.⁷

Los esfuerzos de los movimientos de mujeres de la región por instalar en la agenda pública las políticas de equidad de género han sido exitosos, aunque se admite que, transcurrida casi una década de la Conferencia Mundial, los resultados han sido insuficientes desde el punto de vista del desarrollo institucional y de los recursos disponibles.⁸ Los probados beneficios de la igualdad de género para la reducción de la pobreza y la disminución de la mortalidad materna e infantil no han sido compensados con suficientes acciones ni recursos que hagan posible que las agendas adoptadas se ejecuten con éxito. El deterioro de la mayoría de las economías regionales (CEPAL, 2003a), las frecuentes crisis institucionales, la persistencia de altos indicadores de pobreza y desigualdad, así como el flagelo del SIDA que amenaza el desarrollo de los países, no configuran el mejor escenario para la igualdad de género, que se ve erosionada por las crecientes dificultades en el ámbito económico, una institucionalidad de género de baja intensidad, la ausencia de políticas que compatibilicen la vida familiar con el trabajo y el fortalecimiento de corrientes contrarias a los valores de igualdad y respeto en materia de derechos humanos en distintas esferas culturales e institucionales.⁹ Estas amenazas a la consolidación de las políticas de equidad de género fue una de las preocupaciones centrales expresadas en la cuarta Conferencia Ministerial del Caribe sobre la Mujer, durante la cual se resaltó la creciente importancia asignada al debate sobre deserción

⁷ Véase el mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Día Internacional de la Mujer (8 de marzo del 2003), disponible en <http://www.eclac.cl/mujer/dia/discurso.pdf>.

⁸ Véanse en CEPAL (2004b y 2004c) y CEPAL/CDCC (2004b), los informes de las tres reuniones preparatorias subregionales de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebradas en Tegucigalpa, Honduras (5 y 6 de febrero del 2004), Kingstown, San Vicente y las Granadinas (11 al 13 de febrero del 2004) y Brasilia (23 y 24 de marzo del 2004), disponibles también en <http://www.eclac.cl/mujer>. Véase asimismo en Simms (2004) el estudio sobre la situación de los mecanismos nacionales del Caribe, preparado por la Directora Ejecutiva de la Oficina para los Asuntos de la Mujer de Jamaica.

⁹ Por “baja intensidad” se entiende la carencia de mecanismos coercitivos para sancionar la discriminación y el incumplimiento de acuerdos y normas, así como el menor presupuesto y los recursos técnicos de que disponen las instituciones de género, en comparación con otros entes normativos de políticas gubernamentales, particularmente de la esfera económica o financiera. De hecho, los mecanismos de género, a pesar de tener un mandato legal para formular políticas, se ven limitados a la persuasión, la defensa activa de principios y la promoción de consensos, y su agenda no está cabalmente integrada al proceso de toma de decisiones.

escolar masculina y su vinculación con el ingreso de mujeres en el mundo público, lo que convierte este punto en un peligro para el desarrollo de las aún incompletas políticas de equidad de género.¹⁰

C. DESIGUALDADES CRUZADAS

Interesa señalar que los beneficios de la igualdad de género no se han distribuido equitativamente. Por una parte, porque el costo del ingreso en el mundo público ha sido pagado principalmente por las mujeres, quienes han desarrollado múltiples estrategias para optimizar el uso del tiempo, dada la falta de políticas que fomenten la participación de los hombres en las tareas domésticas. Pero también porque las desigualdades de género, articuladas con otras formas de discriminación social, racial y étnica, determinan qué grupos de mujeres rurales, negras e indígenas de la región se encuentren en condiciones de extrema desprotección y vulnerabilidad. En este contexto, es paradigmática la sobrerrepresentación de mujeres indígenas y negras en el sector laboral más precario y peor remunerado, que es el del servicio doméstico. Este cumple el papel de amortiguador de las desigualdades de género y las inseguras condiciones laborales que ofrece facilitan la reproducción de los roles tradicionales en el ámbito familiar. A pesar de la invisibilidad estadística a la que aún están sometidas, los datos disponibles muestran que en casi todos los casos las mujeres indígenas o negras de América Latina —comparadas con los hombres de su misma condición étnica o racial— aparecen en desventaja, ya que predominan entre las personas analfabetas y sin ingresos, además de tener una expectativa de vida menor, siendo la población femenina indígena la que exhibe los valores más bajos entre las mujeres ocupadas.¹¹

No menos importante es la persistencia dentro de los países de agudas desigualdades entre los indicadores demográficos según estratos sociales y grupos étnicos; por ejemplo, las estimaciones realizadas en 1999 para el primer quinquenio de la década mostraban ya que las mujeres bolivianas sin instrucción (con una TGF de 6,5 hijos por mujer) tenían casi cuatro hijos más que aquellas con educación secundaria o superior (2,7). Las brechas se mantenían incluso en países más avanzados en el proceso de transición demográfica, como Brasil, donde el número medio de hijos de las mujeres con menos de cuatro años de estudio duplicaba el de aquellas con ocho o más años de instrucción (CEPAL, 1999). Asimismo, cinco años después, datos sobre fecundidad basados en la última información censal para cinco países, muestran que el promedio de hijos tenidos por las mujeres indígenas supera ampliamente el registrado por los demás grupos, constatándose en todos los casos que son las mujeres blancas y no indígenas las que presentan el menor número promedio de hijos.¹²

Desde el punto de vista de la edad, las mujeres jóvenes aparecen como las principales afectadas por el desempleo, mientras que las adultas mayores sintetizan en su situación de desprotección todas las discriminaciones acumuladas a lo largo de su ciclo de vida.

¹⁰ Véase (CEPAL/CDCC, 2004b).

¹¹ Estos datos forman parte de un conjunto de indicadores desagregados por pertenencia étnica o racial en las áreas temáticas de población y fecundidad, educación y trabajo, elaborados sobre la base de la información censal correspondiente a la ronda de censos del 2000 en cinco países: Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala y Panamá. Para la identificación de la población según grupos étnicos, se prefirieron las preguntas sobre autopertenencia o autoidentificación a las de lengua materna cuando el censo de un país incluía los dos tipos de preguntas. La información se encuentra actualmente disponible en la página web de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL (<http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/default.htm>).

¹² Véase el gráfico II.11 en el capítulo II.

A medida que aumenta la edad de la población se acrecienta la proporción de mujeres, especificidad que se origina en la mortalidad diferencial según sexo y que redundará en una mayor esperanza de vida para las mujeres. Sin embargo, más importante que la mera longevidad es la calidad de los años que se viven. Según la información censal, entre una cuarta y una tercera parte de las mujeres de 60 a 64 años de edad no tiene cónyuge (Villa y Rivadeneira, 1999); si a esto se suma un pasado laboral no remunerado, de la falta de acceso a la seguridad social se puede deducir la particular gravedad de la situación en que se encuentra este grupo de mujeres en la mayoría de los países. Por otro lado, cuando aún se cuenta con la presencia de un cónyuge que contribuye a generar ingresos monetarios, a menudo son las mujeres quienes asumen las responsabilidades de cuidado que no se pueden costear. Las carencias afectivas y los riesgos de salud mental de este grupo no son otra cosa que el retrato final de una trayectoria social en la que concurren múltiples discriminaciones, las que repercuten adversamente en la seguridad emocional. La condición de la mujer de edad se ve también afectada por su baja inserción ocupacional, lo que limita sus posibilidades de generar ahorros para la edad adulta mayor o de acceder a una pensión.

D. LOGROS Y DESAFÍOS

A la luz del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, de la Plataforma de Acción de Beijing y de los Objetivos del Milenio, se puede concluir que en la región se han dado pasos importantes hacia la equidad de género.

En todos los países los marcos legales han sido modificados, ya sea por la introducción de cambios en las constituciones, la suscripción y ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de su Protocolo Facultativo, así como de la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, adoptada en Belém do Pará, la promulgación de leyes sobre violencia y acción positiva o la eliminación de formas directas de discriminación consignadas en la legislación familiar, civil y penal.¹³ La región cuenta hoy con un marco jurídico para enfrentar la discriminación más propicio que el imperante hace una década atrás, aunque aún siguen vigentes resabios de tradiciones jurídicas contrarias a la igualdad, especialmente en el ámbito de las reformas vinculadas al sistema previsional y de algunas en materia de salud.

También hay nuevos temas que esperan su momento en las agendas legislativas, especialmente aquellos referidos a la violencia sexual, el tráfico de mujeres y la adopción, en los países que aún no lo han hecho, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Este instrumento, a diferencia de la Convención unánimemente suscrita por los estados miembros, a febrero del 2004 sólo había sido ratificado por 12 países de América Latina. De los estados del Caribe no hispano parlante, ninguno lo ha suscrito.

Otros desafíos importantes son la construcción institucional y la erradicación de prejuicios y estereotipos que impiden la adecuada aplicación de la ley. La manera en que efectivamente se está enfrentando la violencia contra la mujer es un ejemplo claro de los límites actuales, lo que convierte este aspecto en un indicador complementario de la medida en que algunas características de las leyes y normas, así como la debilidad de los mecanismos nacionales, favorecen la impunidad e inhabilitan a las mujeres para gozar de los derechos conquistados (Rioseco, 2004).

¹³ Todos los países de América Latina y el Caribe ratificaron la Convención, o adhirieron a ella, entre 1994 y 2002, con la excepción de Jamaica, que tampoco la ha suscrito.

Todos los países de la región cuentan con un organismo para el adelanto de la mujer; de ellos, ocho tienen rango ministerial, mientras que la mayoría de los restantes ha alcanzado niveles jerárquicos elevados. Se han creado numerosas instituciones con mandatos referidos al género, como las defensorías del pueblo, se han potenciado las comisiones legislativas, comités intersectoriales, programas sectoriales —principalmente en las áreas de la salud y la educación—, programas de capacitación laboral con perspectiva de género y múltiples entidades policiales y civiles para enfrentar la violencia doméstica. Los desafíos que esto implica son variados. El principal radica en superar la fragilidad institucional de muchos países, que se intensifica en el caso de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, ya que no solo adolecen de insuficiencia de los recursos que requieren —presupuestarios, humanos y técnicos— para formular políticas y garantizar su implementación sino que se cuestiona su existencia misma (Guzmán, 2003). Tal como se señaló en las reuniones preparatorias subregionales de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004b y 2004c; CEPAL/CDCC, 2004b), con demasiada frecuencia estos mecanismos deben hacer frente a iniciativas que buscan eliminar la institucionalidad de género representada por las oficinas de la mujer y favorecen su integración en instituciones en las que muy a menudo prima una concepción asistencialista. La mala calidad de los servicios de salud, el deficiente funcionamiento de los registros civiles, las dificultades que presenta el funcionamiento de las reformas procesales, las condiciones que limitan el acceso al sistema financiero son algunos de los ejemplos más destacados que ilustran la brecha entre las normas y su cumplimiento. Por otro lado, en un estudio de la CEPAL se ha mostrado que en los países donde hubo elecciones democráticas en el curso del 2003, se abrió el debate en torno de la permanencia, fusión o desaparición de los mecanismos para el adelanto de las mujeres. Es así que el contexto de debilidad institucional y las dificultades de gestión impiden el cumplimiento de las normas adoptadas.

Si se considera que la lucha contra la pobreza es prioritaria en la región, no es posible ignorar la dimensión del empleo y los efectos que ejerce su ausencia sobre la capacidad de las personas para generar ingresos. Desde la perspectiva de género, la posibilidad de que las mujeres generen ingresos propios, además de ser una condición indispensable para el logro de la igualdad y la autonomía, también lo es para evitar el aumento de la brecha de género entre la población afectada por la pobreza. En el 2002, alrededor de la mitad de las mujeres mayores de 15 años de edad no tenía ingresos propios, mientras que solo cerca del 20% de los hombres se encontraba en tal situación. Las mujeres en la región buscan trabajo porque lo necesitan para mejorar sus ingresos familiares, pero también porque les permite fortalecer su autonomía económica, su capacidad de negociación en el seno de la familia y el ejercicio de sus derechos ciudadanos. A este respecto, en varios países se ha señalado que existe preocupación por la migración laboral femenina, fenómeno que se identifica como uno de los de mayor prioridad para la región. Las políticas públicas han dado respuestas para regular el mercado laboral e incrementar el gasto social, pero son pocas las orientadas a atender las demandas específicas de las mujeres en materia de acceso al mercado laboral en igualdad de oportunidades, como aquellas encaminadas a conciliar la vida privada con la pública y a eliminar los estereotipos que todavía persisten en diversos ámbitos institucionales. Entre las primeras ocupan un lugar central las relacionadas con el cuidado infantil y, entre las segundas, todas las medidas de acción positiva para eliminar la discriminación, lo que incluye los beneficios fiscales.¹⁴

¹⁴ Un ejemplo de políticas orientadas a conciliar la vida privada con la pública es el de “los círculos infantiles”, iniciativa implementada en Cuba a partir de 1991, en sectores priorizados de la economía, para madres trabajadoras con hijos de 1 a 5 años de edad (Rico y Marco, 2004). También hay casos de medidas de acción positiva que empiezan a surgir paulatinamente, como el Programa de apoyo al primer empleo puesto en práctica en Brasil, en el que se favorece explícitamente a las mujeres al garantizarles una cuota (Bandeira, 2004), y el Programa de Generación de Empleo para Mujeres (PGEMU), en Chile, que contempla un subsidio del 40% del sueldo mínimo hasta por cuatro meses, más un aporte único para capacitación de las contratadas (Rico y Marco, 2004).

El logro educativo es una meta importante que en la región se ha cumplido parcialmente, por lo que es preciso generalizar su alcance y mantenerlo en la agenda. Sin embargo, en el caso de las mujeres es necesario contrastar este logro con la persistencia de discriminaciones en el mundo del trabajo y en la vida familiar, factores que explican por qué, pese a la existencia de una fuerza laboral femenina cada vez más educada, las mujeres siguen mostrando mayores tasas de desempleo y percibiendo menores ingresos que los hombres. Incluso en aquellos grupos de mujeres que acceden a empleos de alta calificación existen brechas salariales que sólo pueden atribuirse a los efectos de la discriminación. Mejorar la calidad de la educación, incluidas las políticas sobre deserción y repitencia escolar, superar la segmentación ocupacional y profesional, ampliar el acceso a la educación superior, a las nuevas tecnologías, la ciencia y la investigación, son asignaturas todavía pendientes en toda la región. Más aún, es imprescindible recordar que los promedios regionales ocultan el analfabetismo de muchas mujeres, el abandono por embarazo precoz y la exclusión de una considerable proporción de niñas y mujeres indígenas, afrodescendientes y rurales.

Las cifras sobre mortalidad materna son ciertamente el mejor indicador de la desigualdad que impera en la región. La persistencia de este mal en un número importante de países exige tener presente la imperativa necesidad de que el reconocimiento de los derechos reproductivos de las personas y, particularmente, el impacto de estos derechos sobre la autonomía de las mujeres, sean considerados en la agenda regional. La corresponsabilidad masculina en lo que toca a las altas tasas de fecundidad femenina, el embarazo adolescente, la transmisión de enfermedades sexuales y el SIDA obligan a abordar este debate desde una perspectiva integral e integradora.¹⁵

En los últimos años, el ritmo de incremento de la participación política femenina ha sido muy importante, aunque el promedio regional todavía está por debajo del 30% en casi la totalidad de los países. Las excepciones son Cuba (36%), Costa Rica (35%) y Argentina (31%), en tanto que el promedio para 33 países de la proporción de mujeres entre los miembros del poder legislativo muestra un valor cercano al 15%. Una de las mayores ganancias ha sido el considerable desarrollo de experiencias institucionales, políticas públicas e instrumentos de transversalización de la perspectiva de género y de participación de la sociedad civil que, en el caso de las políticas públicas de género, sigue siendo la principal promotora de los cambios y de su permanencia en el tiempo. Uno de los ejemplos más notables es el de la generalización de las políticas destinadas a combatir la violencia doméstica.

El proceso seguido por las leyes sobre la violencia contra la mujer, así como los desafíos que se plantean en ese contexto, muestra el camino que han seguido las políticas de género: visibilidad lograda mediante la acción del movimiento de las mujeres, elaboración conceptual y metodológica, construcción de argumentos, paso de la agenda social a la agenda política, reforma de marcos jurídicos, desarrollo institucional, adopción por parte de la opinión pública y puesta en práctica de estrategias que busquen atención y cambios. Se trata de largos procesos históricos que alteran rutinas institucionales, valores y pautas culturales, pero que terminan instalándose en el sistema vigente como consecuencia de la modernidad y la voluntad política conjugadas por la acción deliberada del movimiento social de mujeres. Su inserción en la estructura institucional abre nuevos desafíos y debates que no pueden darse por finalizados y que requieren una renovación permanente, como lo demuestra la experiencia regional. En un estudio reciente (Rioseco, 2004) se muestra que el debate en torno de la legislación se encuentra lejos de concluir y está siendo alimentado por la evaluación crítica de las prácticas institucionales y de la eficacia en el cumplimiento de las leyes. Altos niveles de impunidad, mala coordinación interinstitucional, débiles

¹⁵ En la Reunión Preparatoria Subregional para el Caribe (Kingstown, San Vicente y las Granadinas, 12 y 13 de febrero del 2004) de la próxima Conferencia Regional sobre la Mujer, los gobiernos hicieron una serie de recomendaciones al respecto (CEPAL/CDCC, 2004b).

relaciones entre Estado y sociedad, prácticas culturales que alientan la culpabilidad de la víctima, son algunos de los aspectos que obstaculizan la institucionalización de las normas y la generalización de los aún escasos programas considerados como iniciativas innovadoras.

El rumbo tomado por la equidad de género durante los 10 últimos años parece desmentir algunas argumentaciones simplistas con las que se pretende explicar las desigualdades entre hombres y mujeres. De un estudio cuidadoso de tales planteamientos puede extraerse un aporte relevante para el desarrollo institucional de la región.

Según un conocido argumento, la desigualdad entre hombres y mujeres es resultado del atraso económico de los países. Se suponía que una vez superados los problemas del desarrollo, la equidad vendría como consecuencia. Esta visión está emparentada con otra más reciente, en la que se sugiere que la liberalización del mercado tendría que redundar en estabilidad, crecimiento y reducción de la pobreza. Ambas visiones comparten el supuesto de que el desarrollo económico determina el rumbo del desarrollo social. Si bien existe evidencia de que en el caso de algunos países desarrollados hay una alta correlación entre apertura, gasto social y sistemas de seguridad social, en América Latina la evolución ha ido en dirección contraria, ya que las reformas que condujeron a una mayor apertura de las economías fueron acompañadas de un debilitamiento de los sistemas de seguridad social, en tanto que se abogaba por una flexibilización laboral que se tradujo en desprotección y precarización del empleo (Grynspar, 2003). Es a ese mercado desprotegido que han accedido muchas mujeres de la región, contribuyendo de manera directa a incrementar la prosperidad de cadenas de producción globalizadas, sin que se observen cambios en materia de equidad de género.

Otra explicación unilateral sugeriría que las desventajas de las mujeres en la sociedad tenían su origen en su falta de educación y capacitación. Históricamente, las mujeres han luchado por el derecho a la educación, especialmente cuando esta era la principal vía de movilidad social y de acceso a la ciudadanía formal. No cabe duda de que han logrado importantes avances en este ámbito y se ha comprobado sobradamente que su educación tiene un efecto positivo sobre la reducción de la pobreza, el descenso de la mortalidad materna e infantil, y la ampliación del acceso de las mujeres al mundo laboral y político. Sin embargo, los beneficios de la educación no se reflejan en igualdad de ingresos monetarios (CEPAL, 2003e). Para el 2002, los ingresos que percibían las mujeres en el mercado de trabajo eran equivalentes al 68% de los obtenidos por los hombres con similar nivel educativo. Por lo tanto, se constata que la educación promedio de las mujeres, pese a su mejoría, no tiene un retorno equivalente al de los hombres, es decir, no se traduce en paridad de ingresos para los mismos años invertidos en educación. Esto es más notorio en el caso de las mujeres con más años de estudio pertenecientes a la población económicamente activa, aunque esta brecha ha ido disminuyendo lentamente.

Un tercer argumento se sustenta en la vigencia de sistemas jurídicos anacrónicos. En los países de la región se han realizado muchas reformas jurídico-institucionales con la finalidad de modernizar las instituciones, pero también en muchas se han ignorado las dimensiones de género, como lo demuestran los estudios sobre reformas en los ámbitos previsional, laboral y de la salud.¹⁶ Igualmente, en países donde se han llevado a cabo reformas procesales y enmendado códigos penales discriminatorios, las instituciones para combatir la violencia doméstica siguen siendo débiles y precarias y existen altos niveles de impunidad. Países que han suscrito tratados de libre comercio y numerosos convenios internacionales aún no han ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, para citar un ejemplo notable de la forma asincrónica en que se

¹⁶ Véanse los estudios de Arenas de Mesa y Gana Cornejo (2001), Birgin y Pautassi (2001), CEPAL (2003b), Daeren (2001), Giménez (2003), Pautassi (2002), Pautassi, Faur y Gherardi (2004) y Pollack (2002).

producen los avances en materia de equidad de género. Cabe cuestionar la ecuación simple entre mayor desarrollo económico, mayor igualdad social y mayor igualdad de género cuando se observa que en muchos países de escaso desarrollo relativo se reconocen derechos que se ignoran en otros con mayor crecimiento económico, lo que pone de relieve no solo el carácter multidimensional del fenómeno de la desigualdad, sino también la relevancia de las políticas proactivas, incluidas las que buscan superar barreras culturales, estereotipos y prejuicios que favorecen la discriminación.

Tomando en cuenta esas consideraciones, es importante señalar que tanto en el análisis como en las políticas es imprescindible tener en cuenta los múltiples factores que activan la desigualdad de género, uno de los cuales es la relación entre las dimensiones económicas, políticas y sociales. Sin embargo, el vínculo constitutivo de la desigualdad es el que atañe a las dos esferas básicas de la vida: la pública y la privada. Desde ese punto de vista, una de las explicaciones más consistentes para comprender por qué persisten las desigualdades laborales, sociales y políticas radica en el hecho de que los cambios no han llegado al mundo de la familia, por lo que la autonomía obtenida por las mujeres está siendo pagada en el ámbito individual, sin el aporte de las políticas públicas. Las mujeres han superado sus ataduras excluyentes con el mundo doméstico, pero no han sido eximidas de esa responsabilidad. Dicho de otro modo, en todos los países la igualdad formal reconoce a las mujeres sus derechos de ciudadanía y permite su ingreso al mundo público en condiciones de igualdad de oportunidades, pero al no sancionarse la discriminación ni fomentarse la igualdad en la familia, el cuidado y la distribución del tiempo, el derecho a la ciudadanía no es pleno.

Las políticas públicas de la última década se han dado en el marco de un importante desarrollo de la trama institucional orientada a formular y ejecutar políticas de equidad de género. En todos los países se ha asumido que la ansiada igualdad solo puede ser el fruto de una constelación de esfuerzos, lo que implica una construcción institucional innovadora, el logro de consensos sociales y políticos, la eliminación de discriminaciones de jure y de facto, una enorme voluntad política y un sostenido esfuerzo que posibilite el acceso a recursos en los ámbitos más críticos para superar la discriminación, como el de las políticas económicas y de la profundización de la democracia. Las políticas públicas que promueven la equidad de género se encuentran ante el desafío de eliminar los enfoques asistenciales y de corto plazo predominantes en el pasado, para pasar a procesos de construcción colectiva que apunten a una integración sistémica de la equidad de género. De ahí que los mecanismos para el adelanto de la mujer en la región hayan establecido que era necesario priorizar las transformaciones de la política económica y la profundización de la democracia en los esfuerzos por lograr mayor gobernabilidad.

En ese sentido se puede afirmar que la región presenta un abigarrado escenario, fecundo como resultado de las transformaciones sociales y la acción del movimiento de las mujeres, en el que se han construido espacios de igualdad que coexisten con viejas prácticas familiares, sociales e institucionales discriminatorias. Las experiencias más exitosas en materia de políticas de género ofrecen un aporte a las políticas públicas que se extiende a otras áreas. Su foco en la población, la integralidad y la descentralización, el diálogo con la sociedad civil, la práctica del consenso razonable, el papel de los medios de comunicación como actores estratégicos en la instalación de sus objetivos y la transversalidad social e institucional de su estructura constituyen nuevas formas de hacer política que favorecen la gobernabilidad. La fijación de cuotas (mínimas y máximas) de participación para mujeres (y hombres) en candidaturas a cargos electivos y mandatos es el principal mecanismo adoptado en la región para promover la participación política de las mujeres. En la mayoría de los países de América Latina, con solo seis excepciones, se han establecido sistemas de cuotas para los cargos

parlamentarios.¹⁷ La primera vez que se impusieron estas medidas a los partidos políticos en el mundo fue en virtud de la ley de cupos promulgada en Argentina a comienzos de los años noventa.

Se trata de medidas de carácter compulsivo (obligatorio y sujeto a sanciones en caso de incumplimiento) y transitorio, pues se supone que su vigencia está sujeta a la superación de los obstáculos que impiden la igualdad de las mujeres en la representación política. La experiencia ha demostrado que el mecanismo de cuotas puede ser muy efectivo si está bien regulado y es congruente con el sistema electoral, dado que, por el contrario, se vuelve inocuo si esto no se tiene en cuenta.

En el caso de Costa Rica, la Ley de Igualdad Real establece una medida de diferente carácter para promover la participación política de las mujeres al disponer que un porcentaje del subsidio electoral a los partidos políticos debe destinarse a la capacitación política de las mujeres del partido respectivo.

Considerando tanto la heterogeneidad del panorama como la existencia de condiciones adversas al avance de la equidad, se puede afirmar que para las mujeres de la región la década pasada ha sido de ganancias. Esta revolución de la igualdad entre hombres y mujeres (Bobbio, 1991) es el resultado de una combinación de factores estructurales, económicos, sociales, culturales y políticos en los que se reconoce la acción organizada del movimiento de mujeres como principal agente de las transformaciones.

Durante la mayor parte del siglo pasado, la ciudadanía fue incompleta, en el sentido de que muchos de los derechos individuales eran concedidos a la mujer en su calidad de esposa, madre o hija, mientras que en las últimas décadas se ha vivido una transformación de los conceptos de derechos humanos colectivos e individuales que llevó a reconocer a las mujeres la posibilidad y la capacidad de ejercer los derechos por sí mismas. Ellas han hecho un uso intensivo de las oportunidades brindadas, lo que les han permitido ocupar espacios de poder, implementar planes de articulación con movimientos sociales y difundir estrategias para influenciar las políticas públicas. Sin embargo, en la región aún no se ha producido un cambio de signo en las políticas públicas y se mantienen las áreas críticas señaladas en el pasado: la economía y la política siguen siendo dominios masculinos.

Con la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000) se ha abierto una nueva oportunidad para integrar la perspectiva de género en la corriente principal de los consensos internacionales. El principal logro de esta conferencia fue el establecimiento de metas asumidas unánimemente por los gobiernos, lo que las ha convertido en la hoja de ruta de la comunidad internacional en la lucha contra la pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, además de fijar metas e indicadores, sitúan la autonomía y el empoderamiento de las mujeres en dos dimensiones: como objetivo específico de la agenda global y como condición indispensable para el logro de los demás objetivos. Desde la perspectiva latinoamericana y del Caribe, los Objetivos del Milenio expresan en gran medida las prioridades de las agendas gubernamentales. Sin embargo, es en el ámbito de las metas y los indicadores donde se está produciendo un importante debate, al que las organizaciones de mujeres están contribuyendo.

A una década de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se puede afirmar que América Latina y el Caribe cuentan con un entramado institucional que favorece la igualdad como punto de partida. Las oficinas nacionales de la mujer, por las funciones normativas que cumplen —habitualmente

¹⁷ Las excepciones son Chile, Colombia, Nicaragua, Honduras, Uruguay y Venezuela. En Honduras, sin embargo, se aprobó una cuota mínima del 30% en la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, en Colombia se fijaron cuotas para altos cargos ocupados por designación y en Venezuela se promulgó una ley sobre el tema que luego fue declarada inconstitucional.

en diálogo con la sociedad civil—, se han convertido en la columna vertebral de este entramado y aunque la intensidad de su acción es aún baja debido a la escasez de recursos y a la neutralidad con que opera la agenda económica y financiera en la región, llegan al presente siglo en mejores condiciones para cumplir los objetivos de la equidad de género.

En síntesis, considerando que el progreso no es un proceso lineal y que el contexto económico e institucional de la región pone en riesgo los logros de la equidad de género, se puede apreciar que las mujeres de América Latina y el Caribe cuentan hoy día con una mayor capacidad como agentes, producto del incremento de su autonomía, su más amplio acceso al empleo y a la educación y la acumulación de experiencias y recursos disponibles para ejecutar políticas públicas de género. El impacto de estos procesos es heterogéneo según países y grupos de mujeres, constatándose que aún persisten estructuras de discriminación social que impiden que todas las mujeres gocen por igual de los beneficios del desarrollo. Una de las principales metas es, sin duda, la armonización de la vida pública con la privada, pero en ello incide la prioridad asignada a dar respuesta a los desafíos que plantean la globalización económica y los cambios en el mercado laboral, así como el imperativo de ocuparse primero de las mujeres de grupos particularmente afectados por la desigualdad.

Los logros y obstáculos reseñados son el punto de partida al comenzar un nuevo siglo en el que es preciso enfrentar desafíos para eliminar las persistentes brechas de género en los mismos ámbitos donde se identifican avances. Más aún, el impulso dado por las mujeres a sus demandas de reconocimiento y de igualdad en la distribución de recursos y poder ha permitido que florecieran múltiples movimientos, como los de las mujeres afrodescendientes e indígenas, y también que se dieran pasos encaminados a articular la agenda del movimiento de las mujeres con la agenda social en el contexto de la globalización.



II. POBREZA, AUTONOMÍA ECONÓMICA Y EQUIDAD DE GÉNERO

A. POBREZA Y DESIGUALDADES DE GÉNERO

Para entender el fenómeno de la pobreza y su persistencia en la región es necesario analizar sus vínculos con la equidad en el empleo y, en especial, con la autonomía económica y el empoderamiento de las mujeres. En este capítulo se sostiene que, siendo la pobreza un fenómeno multidimensional sintetizado por la carencia crítica de ingresos, su análisis requiere, además, visibilizar otras relaciones de poder y, en el caso de las mujeres, muy particularmente aquellas relacionadas con el trabajo no remunerado, los derechos reproductivos, la violencia contra la mujer y el uso del tiempo. Por consiguiente, se aplica la metodología de medición de los ingresos por hogar elaborada por la CEPAL para cuantificar la pobreza en los países de la región, conjugada con la visión multidimensional de género para caracterizarla e incorporar otras variables de relevancia social en lo que atañe a las políticas que buscan superar la pobreza.

1. Crecimiento económico y pobreza en la década del 2000

El año 2004 se inicia con señales de recuperación del crecimiento económico, pero éste es aún insuficiente para revertir la situación de estancamiento de los últimos años. El mejor desempeño económico de la región se vincula a la trayectoria de la economía internacional, en la que destaca la recuperación de Estados Unidos y Japón y el incremento de la actividad en China. Por primera vez desde 1997, para el año que empieza no se proyecta un crecimiento negativo en ninguna economía latinoamericana (CEPAL, 2003a).

Argentina presentó en el 2003 una marcada reactivación, al crecer a razón de 7,3%, después de un retroceso de 10,8% en el 2002. En Chile, Costa Rica, Colombia y Perú se registraron tasas superiores al 3%, pero en Brasil la expansión fue apenas positiva (0,1%) y en México de sólo un 1,2%. En Venezuela la economía se retrajo un 9,5%, tras sufrir una baja similar en el 2002. En los demás países, el dinamismo económico fue escaso y se reflejó en cifras próximas al 2%.

Paralelamente, la evolución de la distribución del ingreso durante la década reafirma el carácter concentrador de las economías de la región, que se expresa en el aumento de la brecha entre ricos y pobres.

De acuerdo con la Declaración del Milenio, hacia el año 2015 los países del mundo debieran reducir a la mitad los niveles de pobreza extrema registrados en 1990. Para cumplir ese objetivo resulta indispensable lograr que las economías crezcan a mayor ritmo, lo que permitiría a los más pobres ver incrementados sus recursos. Según las estimaciones más recientes para América Latina, publicadas en el *Panorama social de América Latina 2002-2003* (CEPAL, 2003e), la consecución de la primera Meta del Milenio exigiría que el producto por habitante de la región creciera a una tasa anual de 2,6% hasta el 2015, bajo el supuesto de que la distribución del ingreso permaneciera inalterada durante todo el período.

A nivel agregado, es posible que la tasa de crecimiento se expanda al nivel requerido; no obstante, una mirada más atenta muestra la difícil situación en la que se encuentran aquellos países con mayores tasas de indigencia (superiores al 30%), que deberían incrementar su PIB per cápita a razón de 3,6% anual. Esta exigencia contrasta con la que enfrentan los países con niveles medios de indigencia (tasas superiores al 11% e inferiores al 30%), que necesitarían un 2,8% anual de crecimiento per cápita, y

también con los países que presentan menor pobreza extrema (tasas por debajo del 11%), para los cuales bastaría un 0,5% anual.

Tal como la CEPAL ha venido señalando, el efecto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza podría potenciarse notablemente con un mejoramiento de la distribución del ingreso. A manera de ejemplo, con una reducción de 5% en el índice de Gini (equivalente a 0.025 puntos del valor de dicho indicador, aproximadamente), el producto per cápita de la región debería crecer a un ritmo anual del 1,9%, es decir, 0,7 puntos menos que en ausencia de cambios distributivos. Para los países con mayores tasas de indigencia, la expansión económica per cápita requerida disminuye así a 2,9% anual.

Desde otra perspectiva, en el *Panorama social de América Latina 2002-2003* (CEPAL, 2003e), se plantea que una reducción del índice de Gini como la ejemplificada en el párrafo anterior haría disminuir entre dos y cinco años el tiempo requerido para reducir la pobreza extrema a la mitad. En efecto, un crecimiento con redistribución permitiría a países como México, Uruguay y Brasil alcanzar la meta en menos de tres años, mientras que sin mejoras distributivas ninguno de ellos lo lograría antes del 2005. Asimismo, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y El Salvador cumplirían el objetivo antes o durante el 2009, algo que sin un cambio distributivo como el mencionado sería menos factible.

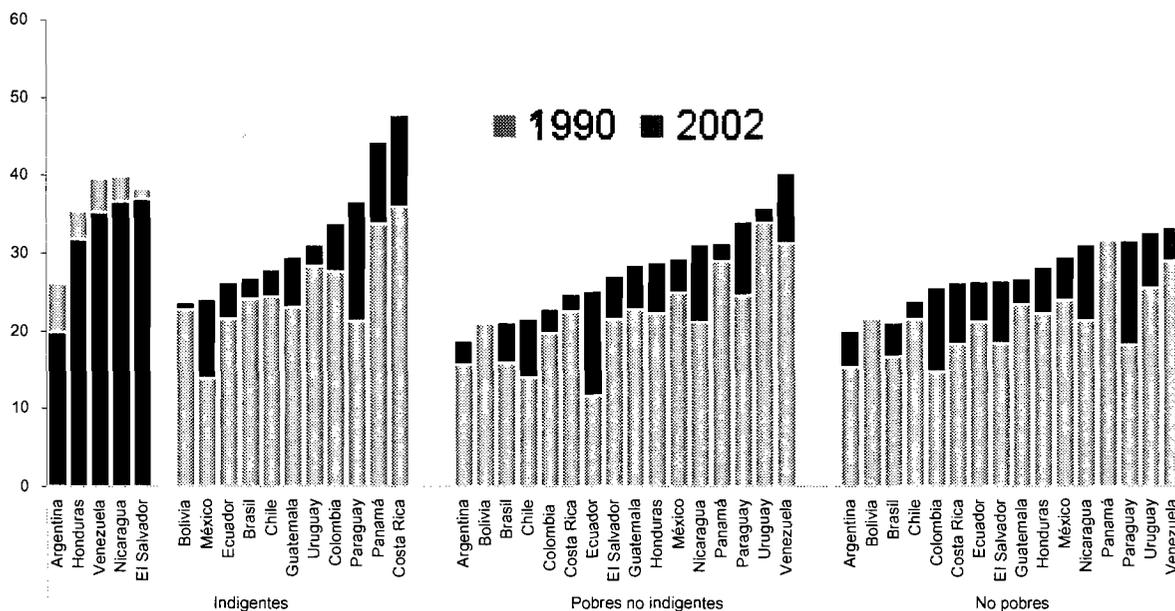
Durante la década de 1990 y en los inicios de la del 2000, el proceso de superación de la pobreza en América Latina mostró dispares resultados. De hecho, se estancó durante los últimos cinco años, ya que las tasas de pobreza e indigencia se han mantenido prácticamente constantes desde 1997. Por lo tanto, el número de personas en situación de pobreza ha ido aumentando en las áreas tanto urbanas como rurales. En el año 2003, el número de habitantes de la región que vivía en la pobreza alcanzó a 227 millones, de los cuales 102 millones eran indigentes, cifras que representan el 44,4% y el 20% de la población, respectivamente (CEPAL, 2003e).

El índice de feminidad ajustado de la pobreza para América Latina (CEPAL, 2003e)¹⁸ presentó valores superiores a 100 tanto en las zonas urbanas como rurales, lo cual demuestra que hay una mayor presencia femenina en los hogares pobres, fenómeno que se manifiesta con más intensidad en el grupo etario de 20 a 59 años, cuyo índice es superior a 100 prácticamente en todos los países, en forma persistente y generalizada durante toda la década, en áreas urbanas y rurales.

Asimismo, la proporción de hogares con jefatura femenina ha aumentado en casi todos los países y estratos de pobreza; sin embargo, el porcentaje de hogares indigentes encabezados por mujeres continúa siendo más alto que en el caso de los pobres y no pobres (véase el gráfico II.1). La jefatura femenina suele darse con mayor frecuencia en hogares en los que la mujer no vive con un cónyuge o pareja y donde a menudo es la principal o única perceptora de ingresos, situación que resulta especialmente crítica entre los hogares más pobres, ya que el ingreso que las jefas perciben es significativamente inferior al de sus pares varones. La situación de pobreza de esas mujeres también se intensifica como resultado de tener que enfrentar simultáneamente las responsabilidades ligadas al trabajo productivo y al reproductivo, especialmente en hogares monoparentales con hijos a cargo, lo cual tiene repercusiones sobre su bienestar físico y emocional que han sido ampliamente documentadas en estudios de corte cualitativo (CEPAL, 2004d).

¹⁸ El índice de feminidad corresponde a la relación entre el número de mujeres y el de hombres. Este valor muestra que en la mayoría de los países la presencia femenina es mayor, hecho que se atribuye a la más prolongada supervivencia de las mujeres. Para controlar este factor poblacional se calcula el índice de feminidad ajustado, que resulta de dividir el índice de feminidad en los hogares pobres por el registrado en el total de hogares; de esta manera, el valor resultante muestra la relación real entre población femenina y masculina.

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE HOGARES CON JEFATURA FEMENINA, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990 Y 2002



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

2. La comprensión de la pobreza desde una perspectiva de género

La CEPAL ha definido la pobreza como una expresión de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos y, a la vez, ha reafirmado la importancia de aplicar enfoques como el de la exclusión social y de contar con las capacidades necesarias para entenderla como un fenómeno con múltiples dimensiones y causas (CEPAL, 2000b). Se ha planteado que habría que definir la pobreza como “el resultado de un proceso social y económico —con componentes culturales y políticos— en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional” (CEPAL, 2003d). Así, además de la privación material, la pobreza comprende dimensiones subjetivas y relacionales que van más allá del enfoque de la subsistencia material.

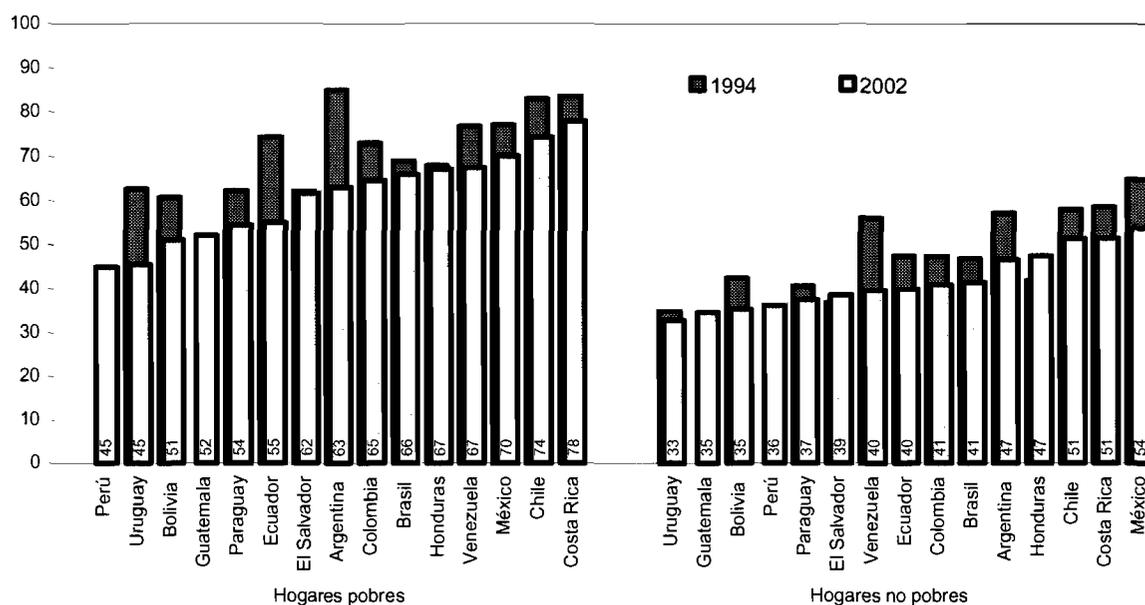
El análisis de la pobreza desde la perspectiva de género permite articularlo con el de otras formas de dominación, como la étnica y la racial, que estructuran las relaciones sociales. Hace posible visualizar la pobreza como el resultado de relaciones de poder que se expresan en el acceso y control en cuanto a bienes, servicios y recursos materiales y simbólicos.

En lo que respecta a las dinámicas de la pobreza, el enfoque de género destaca la importancia de entender el fenómeno como un proceso en el que concurren relaciones de poder y no como un síntoma,

para así evitar las miradas estáticas —“la pobreza como foto”— que naturalizan y congelan las relaciones sociales, dan cuenta escasamente de las relaciones del sistema de género y generación, no permiten entender los procesos previos y las potencialidades, ni tampoco llegar a una comprensión de la pobreza en sus dimensiones histórica, macro y micro social en el hogar (Feijóo, 2003).

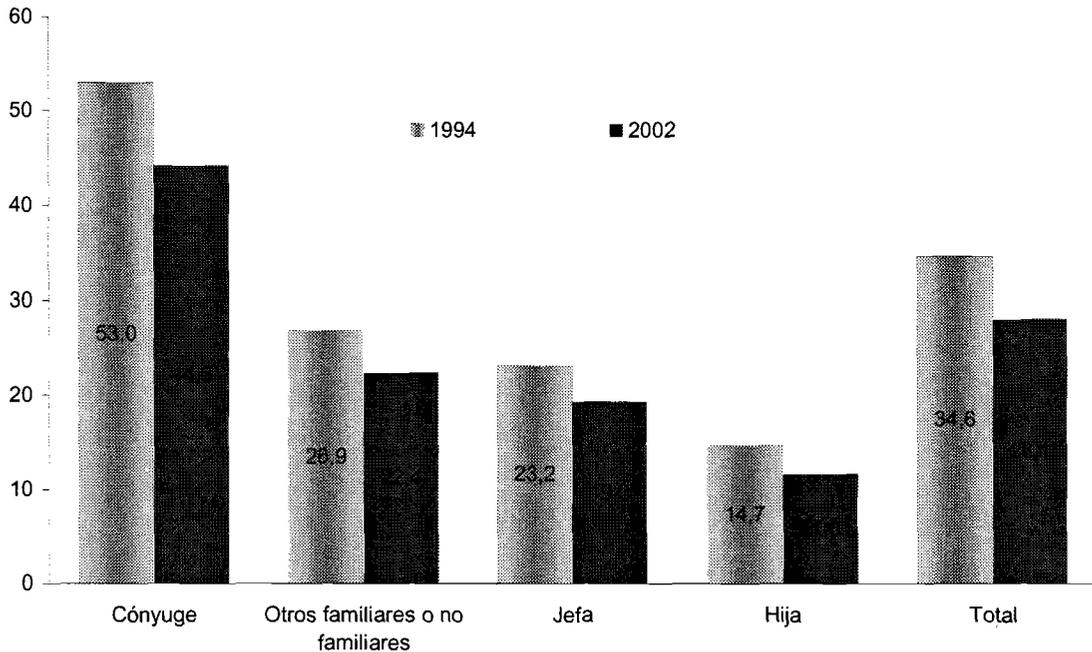
De acuerdo con esta conceptualización, la autonomía económica, física y reproductiva de las mujeres, así como la valoración de su trabajo no remunerado y del tiempo que éste demanda, adquieren una importancia estratégica. La autonomía económica, es decir, el hecho de que las personas cuenten con ingresos propios que les permitan satisfacer sus necesidades, tiene un papel central en la lucha contra la pobreza. Otro aspecto innovador de este análisis consiste en que se individualiza a las personas que no cuentan con ingresos propios, tanto en hogares pobres como no pobres y en áreas urbanas y rurales (CEPAL, 2003e). La desigualdad de oportunidades que obstaculiza a las mujeres el acceso al trabajo remunerado limita sus posibilidades de ser autónomas en términos económicos. Es el caso de las personas que, aun cuando viven en hogares no pobres, individualmente no cuentan con ingresos propios que les permitan satisfacer sus necesidades de manera autónoma. Esta es la situación en que se encuentra una alta proporción de mujeres cónyuges que viven en hogares tanto pobres como no pobres (véase el gráfico II.2), y cuyas altas tasas de actividad doméstica las sitúan en una posición de dependencia en relación con el jefe de hogar (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PORCENTAJE DE MUJERES CÓNYUGES SIN INGRESOS PROPIOS EN HOGARES POBRES Y NO POBRES, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1994 Y 2002
(En porcentajes)



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

Gráfico II.3
**AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 12 PAÍSES): TASA DE ACTIVIDAD DOMÉSTICA^a
 EN LA POBLACIÓN FEMENINA DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN RELACIÓN DE
 PARENTESCO CON LA JEFATURA DE HOGAR, ZONAS URBANAS,
 ALREDEDOR DE 1994 Y 2002**

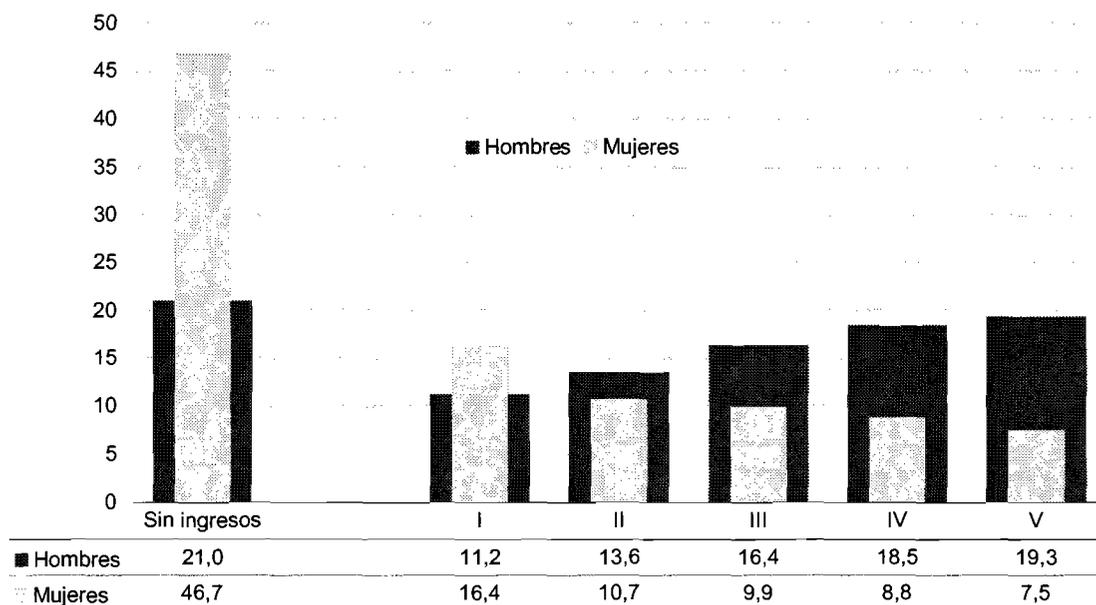


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Porcentaje de la población femenina que tiene como actividad principal la realización de quehaceres domésticos.

Esta idea se refuerza al observar que en la distribución de hombres y mujeres por quintiles de ingreso individual, la mayoría de las mujeres se concentra en los quintiles más bajos, mientras que los hombres predominan en los más altos. Esto muestra que hay más mujeres no sólo entre las personas sin ingresos, sino también entre quienes perciben los menores ingresos (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 14 PAISES):^a POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN QUINTIL DE INGRESO INDIVIDUAL, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1999
(En porcentajes del total de cada sexo)



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

^a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela (total nacional).

Esta situación de dependencia o falta de autonomía de las mujeres dentro de los hogares, si bien no equivale a pobreza de ingresos, incide en su grado de autonomía económica y en su capacidad de decisión; además, su situación de vulnerabilidad se agrava en caso de viudez, ruptura matrimonial o desintegración familiar, aspecto que debe ser atendido con políticas adecuadas que procuren una mejor distribución de la riqueza, los activos, las oportunidades laborales y el tiempo.

El desarrollo y, más específicamente, las políticas económicas y sus efectos sobre la pobreza, vienen siendo objeto de estudio desde la perspectiva de género, marco en el que se llama la atención sobre el hecho de que las diferencias biológicas entre los sexos no explican por sí solas fenómenos como el de la sobrerrepresentación de las mujeres entre 20 y 59 años, es decir en edad activa y reproductiva, entre los pobres (CEPAL, 2003e), y tampoco el que sean ellas las principales responsables del cuidado de los niños, enfermos y adultos mayores, así como, en general, de todas las actividades vinculadas a la reproducción social. Es la ubicación predominante de las mujeres en la órbita de lo reproductivo la que opera como una primera forma de exclusión, tanto en el ámbito de lo económico como de lo político y lo social, restringe la gama de sus oportunidades laborales y de participación en la esfera pública, limita el desarrollo y el uso de sus capacidades y condiciona los resultados de sus actividades (Espino, 2003).

La desigual división sexual del trabajo, además de asignar una sobrecarga de tareas a las mujeres, les resta tiempo para capacitación y recreación y constriñe sus opciones en cuanto a incorporación al mercado laboral, acceso a puestos de trabajo más diversificados y obtención de ingresos suficientes; también acota su capacidad para participar en la actividad social y política.

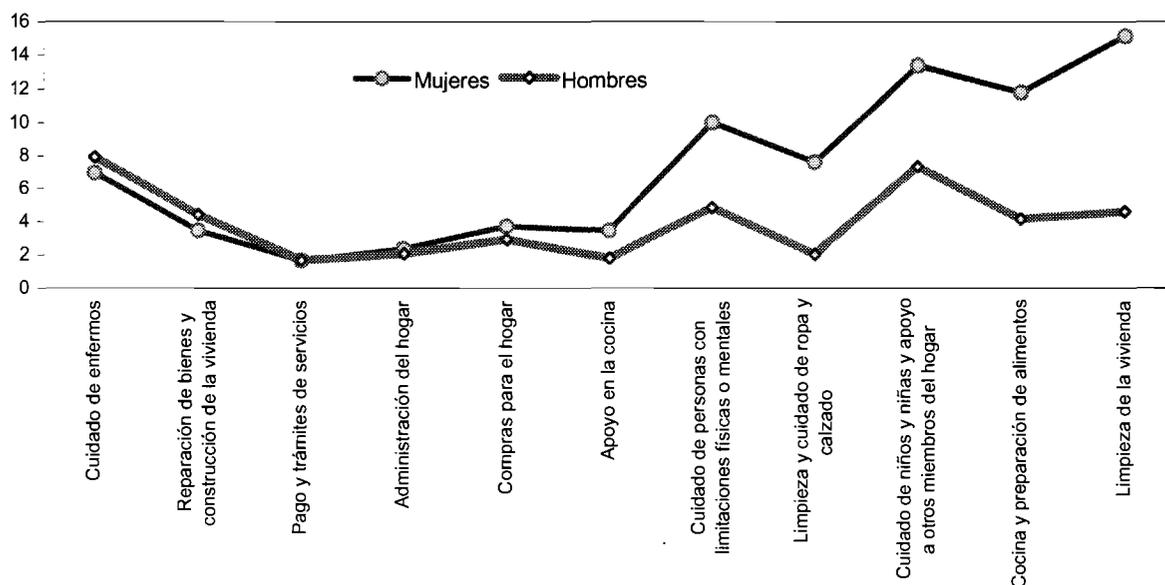
El debate conceptual sobre la pobreza tiene importancia en la medida en que, como se ha mostrado en el *Panorama social de América Latina 2002-2003* (CEPAL, 2003e), la definición de pobreza determina también los indicadores utilizados para su medición —“lo que no se conceptualiza no se mide”—¹⁹ y el tipo de políticas que debe implementarse para superarla. Sin embargo, es importante que el debate sobre la conceptualización de la pobreza no esté necesariamente limitado por la disponibilidad de datos y fuentes, lo que significa que debe extenderse más allá de las posibilidades actuales de medición.

La falta de valoración en términos monetarios del trabajo doméstico no remunerado, así como el hecho de que en la metodología de medición de la pobreza por hogares no se incorpore una imputación de ingresos por este concepto en aquellos hogares donde una persona se dedica en forma exclusiva a las labores domésticas y de cuidado, limita la capacidad de la medición tradicional de la pobreza para captar las desigualdades de género (Milosavljevic, 2003); más aún cuando este hecho puede representar una diferencia importante en términos del ingreso de los hogares, especialmente si se considera que aquellos con jefatura masculina tienen más posibilidades de contar con el trabajo doméstico gratuito de la cónyuge y, por lo tanto, no incurrir en los gastos asociados que requiere el mantenimiento del hogar. Las jefas de hogar, por su parte, deben asumir los costos del trabajo doméstico, lo que a menudo supone incrementar el tiempo de trabajo no remunerado e incurrir en gastos adicionales para contratar servicios en el mercado. Esto, como ya se ha dicho, reduce sus posibilidades de mejorar su inserción en el mercado de trabajo y en la vida pública, sin mencionar los efectos que puede acarrear para su salud física y mental. Esta disparidad muestra dimensiones de la pobreza que no siempre son consideradas. Igualmente, la identificación de las diferencias específicas entre hombres y mujeres en cuanto al uso del tiempo y los patrones de gasto es relevante para analizar la pobreza y las distintas formas en que las personas la experimentan.

En relación con la distribución del tiempo, hay estudios en que se confirma que las mujeres invierten más tiempo que los hombres en actividades no remuneradas, lo que indica que ellas tienen días más largos de trabajo, lo que va en detrimento de sus niveles de salud y nutrición. En la encuesta de hogares realizada en Nicaragua en 1998 se incorporó un módulo destinado a medir la distribución diaria del tiempo de hombres y mujeres para distintas actividades, lo que permitió llegar a los siguientes resultados (CEPAL, 2003e): si bien las mujeres tenían menos horas de trabajo remunerado que los hombres, destinaban más horas al trabajo doméstico, lo cual determinaba que la comparación entre ambos demostrara que la jornada de trabajo diario de las mujeres era más extensa que la de los hombres. Junto con ello, se encontró que los hombres disponían de más tiempo que las mujeres para la recreación y otras actividades. Los resultados de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo que realizó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en México, en el año 2002, revelaron una tendencia similar. Las mujeres ocupan a la semana un promedio de horas superior al de los hombres en 8 de las 11 actividades consideradas (véase el gráfico II.5).

¹⁹ Véase Feijóo (2003).

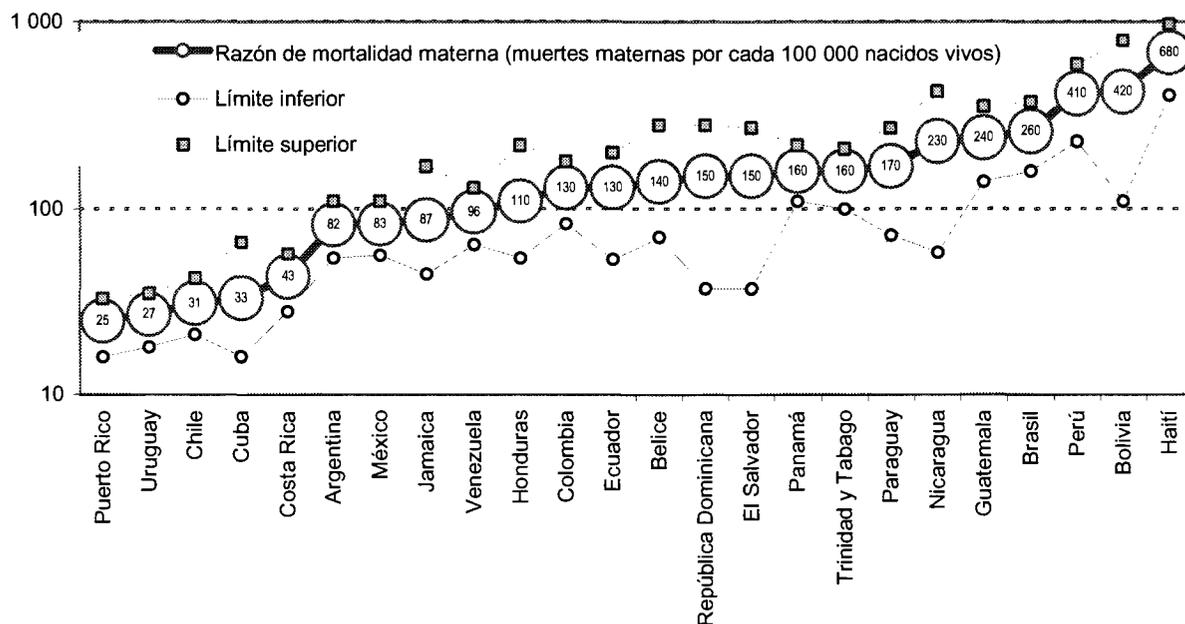
Gráfico II.5
MÉXICO (2002): PROMEDIO DE HORAS A LA SEMANA QUE LOS MIEMBROS DEL HOGAR DE 12 AÑOS Y MÁS DESTINAN A LAS ACTIVIDADES DOMÉSTICAS, POR CLASE DE ACTIVIDAD DOMÉSTICA Y SEXO



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta nacional sobre uso del tiempo* (ENUT), 2002.

Otro aspecto relevante para el estudio de la pobreza desde una perspectiva de género es establecer los vínculos imprescindibles entre pobreza y autonomía física referida al ejercicio de los derechos reproductivos. La autonomía del cuerpo de las mujeres implica el acceso a condiciones adecuadas de salud sexual y reproductiva que reduzcan la mortalidad materna y las tasas de fecundidad no deseada, además de habilitar a las mujeres para que contribuyan a la salud familiar, metas que deben considerarse como ligadas a la lucha contra la pobreza. En los años noventa, el riesgo de morir a lo largo de la vida por causas vinculadas al parto y al embarazo afectó a una de cada 130 mujeres en América Latina, razón que supera en casi 14 veces el promedio correspondiente a los países desarrollados. Este solo indicador es una prueba de las inequidades sociales y de la postergación de las mujeres (CEPAL, 1999). Según estimaciones para el 2000, en tres países de la región (Haití, Bolivia y Perú) se producen más de 200 muertes maternas por cada 100.000 nacimientos y en otros nueve países esta razón fluctúa entre 100 y 200 (véase el gráfico II.6). La morbilidad materna se relaciona con hemorragias severas, infecciones por abortos en condiciones inseguras, que provocan una quinta parte de las muertes, eclampsia y otras causas (Gómez, 1997).

Gráfico II.6
ESTIMACIONES DE MORTALIDAD MATERNA (2000) DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD/FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA/ FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS



Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Maternal Mortality in 2000 - Estimates Developed by WHO, UNICEF and UNFPA* [en línea], octubre de 2003 (<http://www.childinfo.org/>).

A esta desigualdad se suman los dramáticos efectos del SIDA, cuyo impacto sobre las mujeres tiene una gravedad y una especificidad que comienza a ser objeto de preocupación pública (Pargass, 2004). El riesgo para ellas radica en su frecuente falta de control sobre su vida sexual, su desconocimiento de las prácticas sexuales de su pareja y su carencia de capacidad para negociar el uso del condón, entre otros factores (véase el cuadro II.1). La incidencia nacional del VIH es de al menos un 1% en 12 países de la Cuenca del Caribe, en los que predomina la transmisión heterosexual, en muchos casos asociada al comercio sexual. Las estimaciones nacionales más recientes ponen de manifiesto que la prevalencia del VIH entre mujeres embarazadas alcanza o supera el 2% en seis de estos países: Bahamas, Belice, República Dominicana, Guyana, Haití y Trinidad y Tabago (ONUSIDA/OMS, 2003).

Cuadro II.1

CAPACIDAD DE LA MUJERES PARA NEGOCIAR EL SEXO SIN RIESGOS CON SUS ESPOSOS^a

Nivel educativo	Perú		Haití	
	Mujeres	Mujeres	Mujeres	Hombres
Total	90	88	88	95
Sin educación	61	83	83	93
Primaria	80	88	88	94
Secundaria o superior	96	94	94	97

Fuente: Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000*, Lima, 2000; Haití: Institut Haïtien de l'enfance, *Demographic and Health Survey 2000*.

^a Porcentaje de encuestados que creen que si el marido tiene una enfermedad de transmisión sexual (ETS), la esposa puede negarse a tener sexo con él, o proponer el uso del condón.

Para llegar a una cabal comprensión de la pobreza es preciso incorporar el análisis de la violencia, porque se considera que ésta es un factor que inhabilita a las personas para gozar de autonomía, les impide ejercer su ciudadanía y erosiona su capital social a causa del aislamiento al que son sometidas (autonomía social). Esto es coherente con la definición que concibe la pobreza como la carencia de condiciones de vida mínimas para la supervivencia. En diversos estudios se establece que existe una estrecha relación entre pobreza y violencia. Por una parte, se señala que la pobreza constituye un factor de riesgo que hace más probable la aparición de violencia física en el hogar. Además, una consecuencia de la violencia es más pobreza, puesto que frena el desarrollo económico por las siguientes razones: i) la atención de los efectos de la violencia tanto social como doméstica obliga a los sistemas policiales, judiciales y de provisión de servicios sociales a incurrir en gastos que, en conjunto, comprometen recursos que podrían destinarse a propósitos más productivos; y ii) en el caso específico de las mujeres, las que sufren violencia doméstica son menos productivas en sus lugares de trabajo, lo cual redundará en una pérdida directa para la producción nacional (BID, 1997).

Recuadro II.1

EL IMPACTO DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA EN NICARAGUA

En un estudio sobre el impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra las mujeres en Nicaragua, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1997, se observa que la violencia de este tipo en ese país reduce los ingresos de las mujeres agredidas en 29,5 millones de dólares, el equivalente de 1,6% del PIB de 1996. Entre los costos de la violencia, se incluye el hecho de que en el caso de las mujeres que sufren agresión la frecuencia de uso de los servicios de salud duplica la correspondiente a aquellas no sometidas a violencia.

También llama la atención que el estudio haya mostrado que las mujeres objeto de violencia física severa ganan sólo el 57% de lo percibido por las que no sufren este tipo de abuso. Asimismo, el 41% de las mujeres que no tienen un trabajo remunerado son víctimas de violencia física grave, mientras que esta proporción es de sólo el 10% entre las que trabajan fuera de sus casas y perciben ingresos.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *El impacto socioeconómico de la violencia*, Washington, D.C., 1997.

Cuadro II.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÚLTIMAS ENCUESTAS PARA MEDIR LA VIOLENCIA
 CONTRA LA MUJER**

País	Instituciones patrocinantes o ejecutoras	Cobertura geográfica y tamaño de la muestra	Población estudiada (edad)	Resultados
Bolivia, 1997/1998	Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Ministerio de Salud y Previsión Social, Viceministerio de Género y Familia, Gobierno de Holanda.	Tres municipios (289)	Todas las mujeres (20 años y más)	Un 21% de las mujeres informa ser víctima de violencia psicológica, un 17,9%, de violencia física sin amenaza para la vida, y un 13,9%, con amenaza para la vida.
Chile, 2001	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)/ Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile	Región Metropolitana y Novena Región (2.721)	Mujeres que tienen o han tenido pareja (15 a 49 años)	En la Región Metropolitana, un 50,3% de las mujeres ha vivido alguna vez violencia en la relación de pareja. De ellas, un 34,1% ha sufrido violencia física, sexual o ambas, y un 16,3%, violencia psicológica.
Colombia, 1995 (DHS)	Asociación Pro-Bienestar de la Familia Colombiana	Nacional (6.097)	Mujeres actualmente casadas/ en unión libre (15 a 49 años)	Un 19% de las mujeres ha sido objeto de agresión física por parte de su compañero durante algún momento de su vida.
Costa Rica, 1994	...	Área Metropolitana de San José (1.312)	...	Un 75% sufre violencia psicológica y un 10%, violencia física.
Guatemala, 1990	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/ Organización Panamericana de la Salud (OPS)	Sacatepequez (1.000)	...	Un 49% ha sufrido violencia: 47% por parte de una pareja
Haití, 1996	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Centre Haïtien de Recherches et d'actions pour la Promotion Féminine	Nacional (1.705)	...	Un 70% ha sufrido violencia doméstica; en un 36% de los casos el agresor fue la pareja.
México, 1999	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	Área Metropolitana de la ciudad de México (...)	Hombres y mujeres en hogares (...)	No se informa sobre la situación específica de las mujeres; sin embargo, el maltrato emocional constituye el tipo de agresión más frecuente (99,2% de los hogares), seguido de la intimidación (16,4%), la violencia física (11,2%) y el abuso sexual (1,1%).
Nicaragua, 1998 (DHS)	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)/ Ministerio de Salud	Nacional (8.507)	Mujeres alguna vez casadas/en unión libre	Un 27,6% ha sufrido violencia física, un 10,2%, violencia sexual, y un 28,7% violencia

País	Instituciones patrocinantes o ejecutoras	Cobertura geográfica y tamaño de la muestra	Población estudiada (edad)	Resultados
	(MINSA)		(15 a 49 años)	física y sexual, ya sea en el último año o en un período anterior.
Paraguay, 1995/1996 (DHS)	Centro Paraguayo de Estudios de Población, Centros para el Control y Prevención de Enfermedades, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	Nacional, excepto región del Chaco (5.940)	Mujeres alguna vez casadas/en unión libre (15 a 49 años)	Un 31,1% ha sido insultada verbalmente y un 9,5% informa haber sufrido violencia física.
Perú, 2000 (DHS)	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	Nacional (12.933)	Mujeres alguna vez casadas/en unión libre (15 a 49 años)	Un 41% de las mujeres alguna vez unidas han sido agredidas físicamente por su esposo o compañero. Un 34% ha sido objeto de situaciones de control psicológico, un 48%, de situaciones desobligantes (gritos y descalificación), y un 25%, de amenazas
Uruguay, 1997	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sybilla consultores	Montevideo y Canelones (545)	Mujeres alguna vez ... casadas/en unión libre (22 a 55 años)	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución", *serie Mujer y desarrollo*, N° 40 (LC/L.1744-P), Santiago de Chile, junio de 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.56.

En el debate sobre la pobreza ocupa un lugar cada vez más importante la consideración de métodos cualitativos capaces de recoger las percepciones subjetivas de las personas, así como su propia definición de la pobreza, lo que —combinado con métodos cuantitativos— permitiría medir este fenómeno de manera más completa, precisar otras causas posibles y proponer soluciones más acordes con las particularidades de los distintos segmentos sociales.

Recuadro II.2

VOCES DE LAS PERSONAS POBRES EN MÉXICO

Según los resultados de la encuesta “Lo que dicen los pobres”, realizada por la Secretaría de Desarrollo Social de México en el 2003, la mayoría de las personas pobres relaciona la pobreza con los satisfactores inmediatos y considera que el bienestar es contar con seguridad alimentaria, acceso a la salud, cobertura de las necesidades básicas o acceso a los servicios mínimos. Se asigna, además, una gran importancia al patrimonio propio, ya que el 93% de las personas encuestadas prefiere tener una casa propia, aunque no tenga todos los servicios, que una casa arrendada en que sí se cuente con ellos.

Por otra parte, las mencionadas carencias de satisfactores básicos son vistas como más graves en el caso de las mujeres. En efecto, el 44.6% de los encuestados piensa que las mujeres pobres experimentan mayores problemas que los hombres pobres, lo que se atribuye, entre otras causas, a su responsabilidad por el cuidado de los hijos (35.3%), a sus menores oportunidades en comparación con los hombres (20.7%); a la discriminación sexual (14.4%), y al machismo (13.4%).

Con respecto a las condiciones necesarias para salir de la pobreza, prevalece la opinión de que se requieren más empleos y mejores salarios (48%), seguida de la demanda de más y mejores apoyos gubernamentales (22%), que es más frecuente en las zonas rurales. Cuando se consulta por los obstáculos que enfrentan las mujeres, pero no los hombres, para salir de la pobreza, se señala la falta de empleos “para mujeres” (29.5%); la discriminación por embarazo o hijos (27.4%) y la falta de estudios (20.4%).

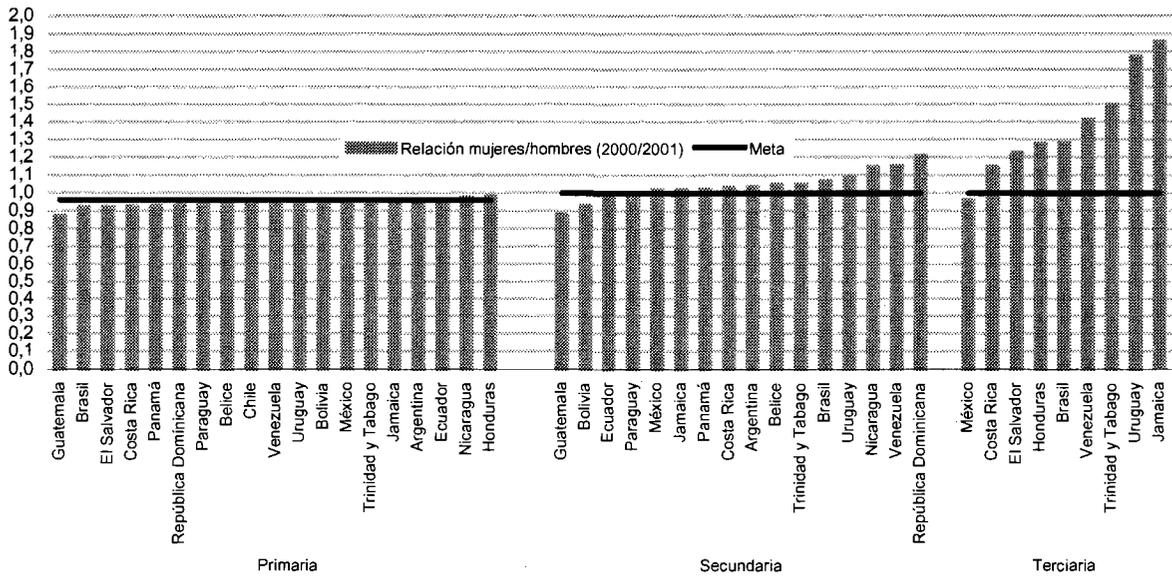
En cuanto a las políticas para combatir la pobreza, las más valoradas son las acciones gubernamentales que implican transferencias directas (apoyos económicos, de alimentación y salud). Además, hay una clara preferencia por los apoyos focalizados, en vez de los universales, y el 60% de las personas pobres afirma que los beneficios deben otorgarse en función de las necesidades o que es preciso privilegiar a los grupos más desfavorecidos. Para el 67.5% de los encuestados es el gobierno quien debe definir los grupos destinatarios de los apoyos.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social de México, “Lo que dicen los pobres”, encuesta, agosto de 2003.

3. La educación de las mujeres como medio para superar la pobreza

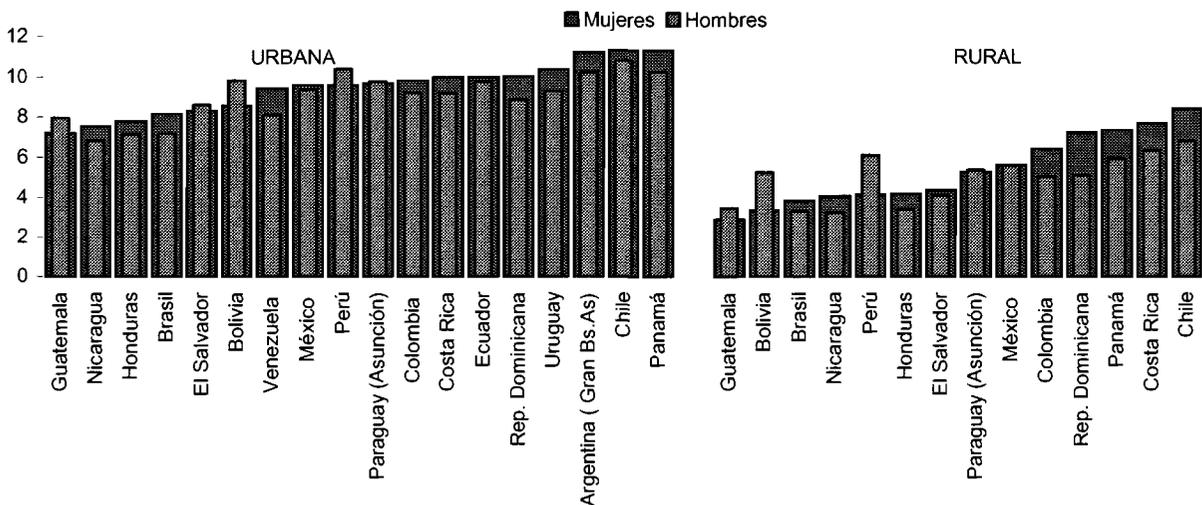
En la década de 1990 se consolidaron los avances respecto de la situación educativa de las mujeres, como lo reflejan tanto la elevación de su número promedio de años de estudio como el aumento de la matrícula femenina. En este ámbito, se ha obtenido uno de los mayores logros en relación con la equidad, que se aprecia prácticamente en todos los niveles educativos. Es así que en el acceso a la educación primaria no se observan diferencias entre las tasas netas de matrícula de niñas y niños; en la educación secundaria y terciaria, según los países que cuentan con información, en la mayoría de ellos las tasas de matrícula femeninas ya superan las masculinas (véase el gráfico II.7). Esta tendencia tiene una clara expresión en el hecho de que en la actualidad las mujeres latinoamericanas económicamente activas tienen niveles promedio de estudio que superan los de los hombres (véase el gráfico II.8). Sin embargo, esto ha ocurrido en el contexto de una profundización de la brecha entre el sistema educativo y las necesidades del mercado de trabajo, fenómeno cuyos efectos desfavorecen principalmente a las mujeres. El hecho de que sus logros educacionales no se traduzcan en una mejor inserción en el mercado de trabajo, en una reducción de la brecha salarial —diferencia que es aún más notoria en el caso de las mujeres con estudios superiores (CEPAL, 2003e)—, y en una mayor equidad en la toma de decisiones, revela carencias en la calidad de la educación y la debilidad de su impacto en cuanto a la redistribución de las responsabilidades familiares y la eliminación de valores y prejuicios que fomentan la discriminación. Por ejemplo, las cifras sobre deserción escolar y repitencia de las niñas se explican principalmente por las responsabilidades familiares tempranas que deben asumir, a diferencia de los niños, que en su mayor parte dejan la escuela para incorporarse al trabajo remunerado o simplemente la abandonan (UNESCO, 2004)

Gráfico II.7
RELACIÓN ENTRE LAS TASAS NETAS DE MATRÍCULA DE LAS NIÑAS Y DE LOS NIÑOS EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA Y ENTRE LAS TASAS BRUTAS DE LA EDUCACIÓN TERCIARIA



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Instituto de Estadísticas de la UNESCO [en línea] (<http://www.uis.unesco.org>).

Gráfico II.8
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN SEXO, ZONAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 2002

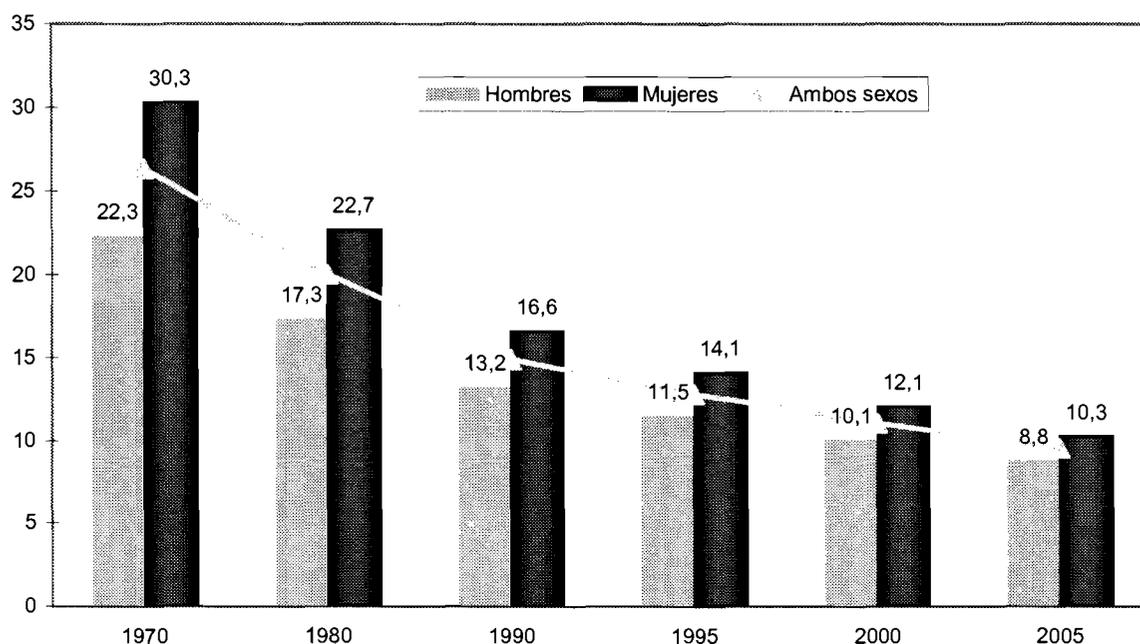


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Por otra parte, la evolución de las tasas de analfabetismo muestra que se han ido cerrando las brechas que, históricamente, ponían a las mujeres en desventaja (véase el gráfico II.9). Sin embargo, los valores basados en promedios nacionales o regionales encubren las particulares situaciones que enfrentan aquellos segmentos de la población femenina afectados por otros sistemas de discriminación, como los que sufren las mujeres afrodescendientes y las indígenas. La última información censal para cinco países latinoamericanos indica que estos grupos presentan, en todos los casos, tasas de analfabetismo superiores a las de los hombres de igual pertenencia racial y étnica, así como también a las registradas por las mujeres “blancas” o no indígenas. Esto remite a las brechas intragenéricas, que actualmente están adquiriendo una visibilidad cada vez mayor (véase el gráfico II.10).

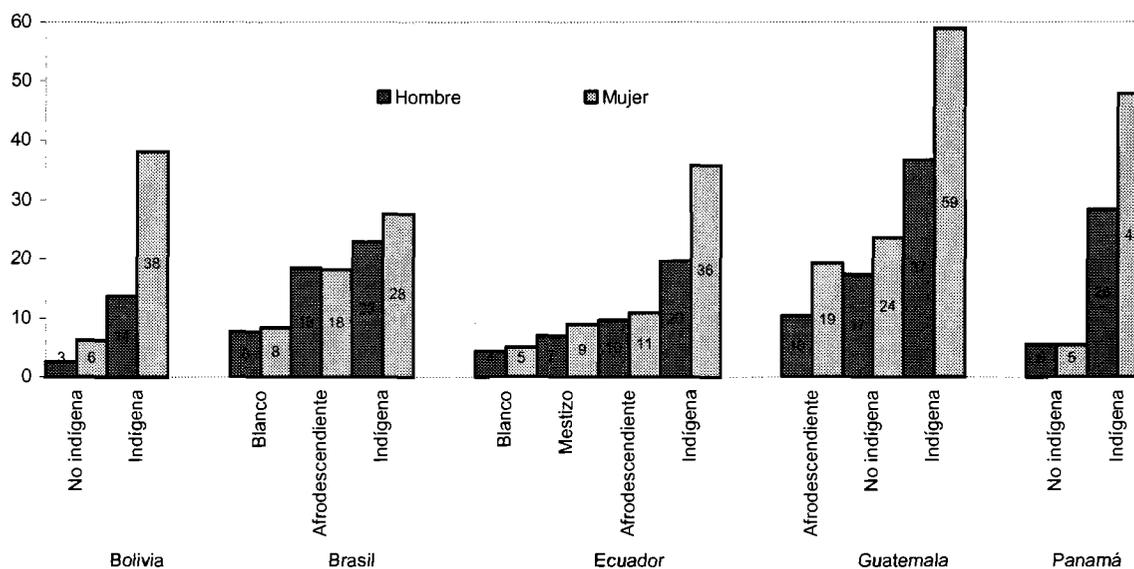
Otro ejemplo de brecha intragenérica, también relacionada con las diferencias educacionales por la vía de sus conocidos efectos sobre la fecundidad femenina, es el promedio de hijos tenidos por los distintos grupos de mujeres según su pertenencia étnica (véase el gráfico II.11).

Gráfico II.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS



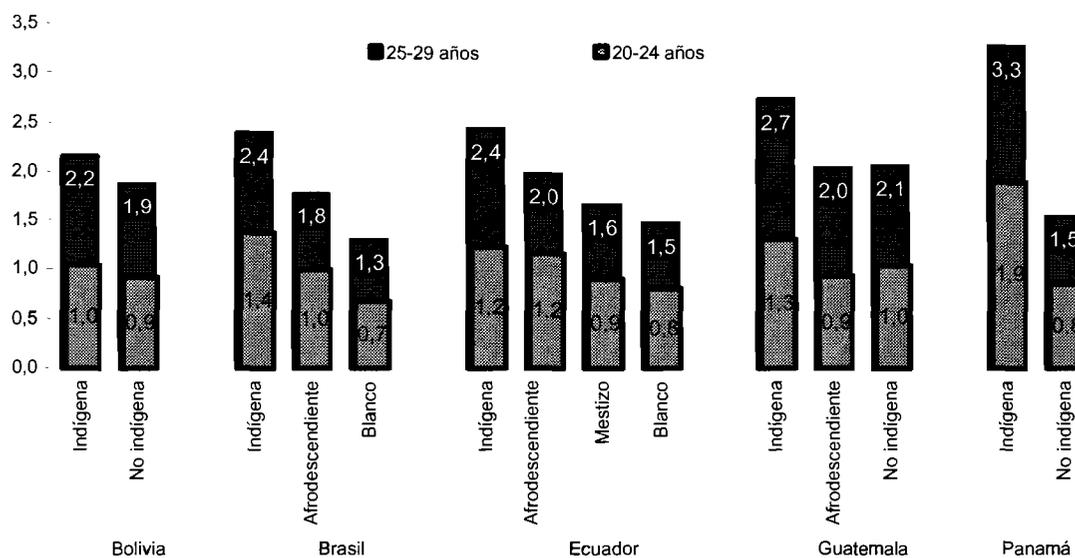
Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Instituto de Estadísticas de la UNESCO [en línea] (<http://www.uis.unesco.org>).

Gráfico II.10
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): TASA DE ANALFABETISMO EN LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN PERTENENCIA ÉTNICA O RACIAL, RONDA CENSOS, ALREDEDOR DE 2001



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de censos de población de Bolivia (2001), Brasil (2000), Ecuador (2001), Guatemala (2002) y Panamá (2000).

Gráfico II.11
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PROMEDIO DE HIJOS (PARIDEZ MEDIA), SEGÚN EDAD DE LA MADRE Y PERTENENCIA A GRUPO ÉTNICO



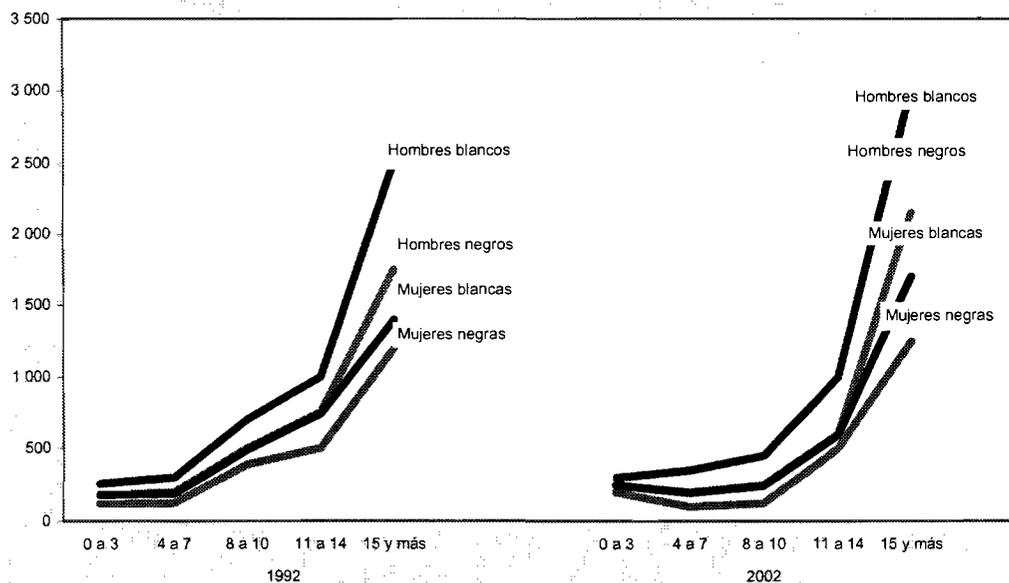
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de censos de población de Bolivia (2001), Brasil (2000), Ecuador (2001), Guatemala (2002) y Panamá (2000).

Recuadro II.3
POBREZA, RAZA Y GÉNERO: EL CASO DE BRASIL

En Brasil, en el 2001, un 62% de la población blanca se encontraba por encima de la línea de pobreza, en comparación con un 37,5% en el caso de las personas afrodescendientes. Un 61% de los pobres es afrodescendiente, al igual que un 71% de los indigentes. La desagregación de los datos por sexo muestra que la distribución de mujeres y hombres según su pertenencia a familias pobres, indigentes y no pobres, sigue un patrón de participación similar al de las proporciones de los sexos en la población total, lo que significa que las mujeres son más en todas las razas, a excepción de la negra, y son también más entre los pobres. En el 2001, las mujeres afrodescendientes representaban el 30,9 % de los pobres y los hombres de la misma raza, el 30,2%. Esta relación es muy semejante entre las mujeres y hombres afrodescendientes en situación de indigencia (22% y 21,6%, respectivamente) (Pereira de Melo, 2004). Por otra parte, si se consideran las diferencias de raza entre las mujeres, se identifican brechas notables. En efecto, el 22% de las mujeres afrodescendientes son indigentes, comparadas con sólo un 8% de las blancas.

Género y raza se conjugan para determinar las condiciones de vida de las mujeres afrodescendientes. Su ingreso laboral mensual promedio equivale al 32% del percibido por un hombre blanco. Por otra parte, las remuneraciones de las mujeres en su conjunto alcanzan al 66% de las de los hombres, mientras que el total de los trabajadores afrodescendientes (de ambos sexos) recibe sólo el 50% de la obtenida por sus pares blancos (Abramo, 2003). De todos los afrodescendientes, apenas el 2% ingresa a la universidad; en cuanto a las mujeres, un 3% tiene 15 años y más de estudios, frente a un 12 % en el caso de las blancas. En conjunto, las diferencias entre las remuneraciones de afrodescendientes y blancos (de ambos sexos) son más acentuadas que las que se presentan entre mujeres y hombres. Esa relación se modifica al incorporar al análisis los años de estudio, ya que comparando similares niveles de escolaridad, las mujeres quedan en una situación de mayor desventaja que los hombres afrodescendientes, como se aprecia en el gráfico siguiente. Las mujeres de ascendencia africana son, por lo tanto, objeto de una doble discriminación: las que tienen entre 11 y 14 años de estudio reciben una remuneración por hora que equivale al 39% de la correspondiente a hombres blancos ubicados en el mismo tramo educativo (Abramo, 2003).

**REMUNERACIÓN POR SEXO Y GRUPO ÉTNICO SEGÚN AÑOS DE ESTUDIOS
EN BRASIL, 1992-2002**



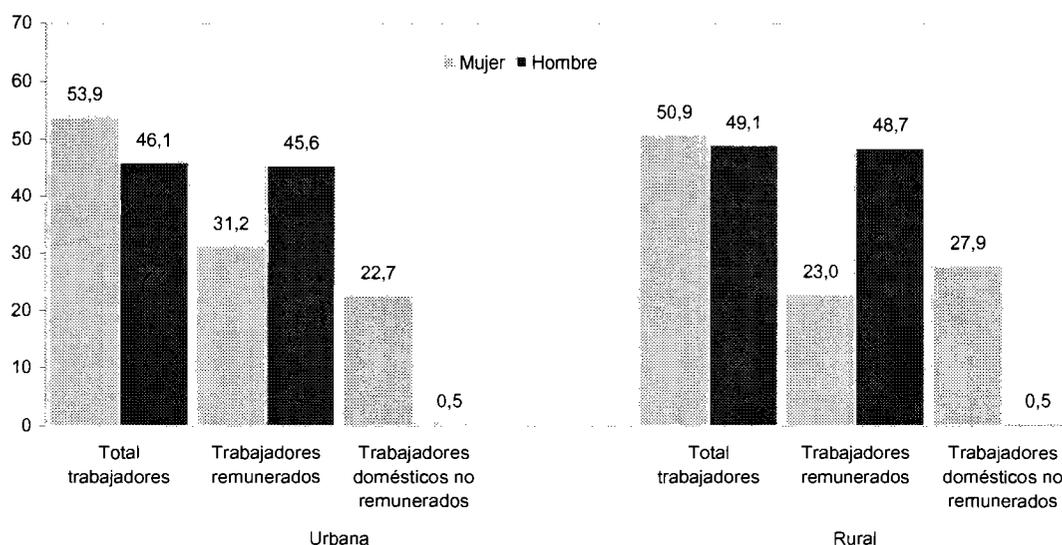
Fuente: Lais Abramo, *Desigualdades e discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), agosto de 2003; Hildete Pereira de Melo, "Género y pobreza no Brasil", documento presentado en el proyecto Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe, Rio de Janeiro, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

4. Empleo y trabajo en relación con la pobreza

a) Desigualdades en el trabajo

Aunque tanto la información recolectada como los análisis del empleo son abundantes, todavía existen considerables vacíos. Entre los principales aportes al enfoque del empleo desde la perspectiva de género figura el estudio de la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo a la luz de su función dominante en la esfera reproductiva (véase el gráfico II.12), es decir, en lo que se denomina economía del cuidado —expresión que alude al conjunto de bienes y servicios no remunerados que prestan las mujeres de todas las edades en el seno de las familias. La búsqueda de reconocimiento de las labores domésticas no remuneradas ha contribuido a impulsar una revisión del concepto de trabajo como una actividad que incluye el trabajo remunerado, pero no se limita a éste. Otra noción clave es la de las categorías de actividad e inactividad, clasificación que el enfoque de género cuestiona, ya que los considerados inactivos son, en general, personas que no perciben remuneración, pero que están representadas por los valores de la tasa de actividad doméstica (TAD) (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.12
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO, 15 PAÍSES ZONA URBANA,^a 12 PAÍSES ZONA RURAL^b): TOTAL TRABAJADORES, TRABAJADORES REMUNERADOS Y TRABAJADORES DOMÉSTICOS NO REMUNERADOS, ALREDEDOR DE 2002



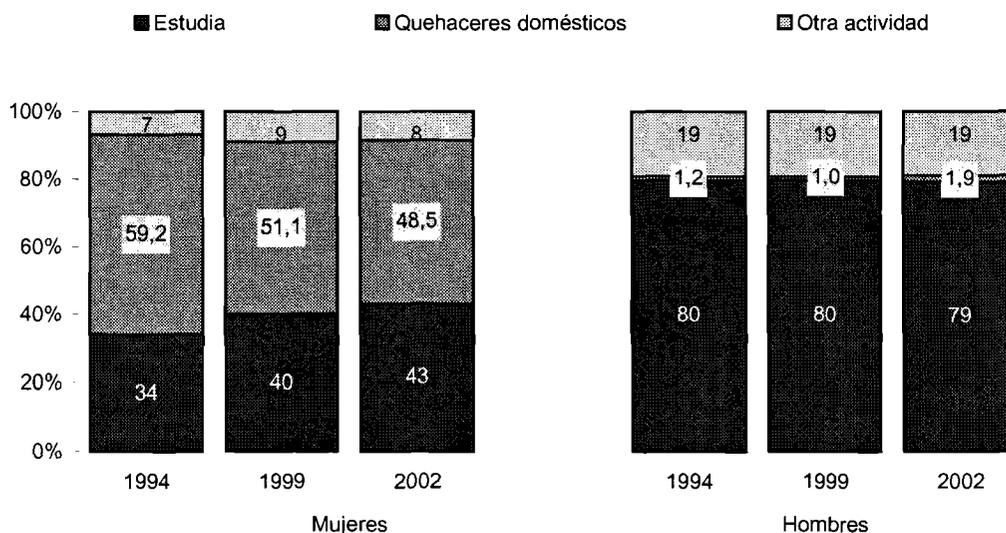
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

^b Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

Entre 1994 y el 2002, en el conjunto de los países analizados, más del 48% de las jóvenes entre 20 y 24 años de edad clasificadas como “inactivas” (es decir, que no accedieron a un empleo o no buscaron trabajo), declararon que el trabajo doméstico era su actividad principal. Entre los jóvenes, como causa de la inactividad se señala principalmente los estudios (alrededor del 80%), y sólo una escasa proporción (2%) menciona el trabajo doméstico (véase el gráfico II.13). Por consiguiente, el mercado laboral, tal como está concebido en la actualidad, se apoya en el trabajo doméstico que reproduce la fuerza de trabajo y crea las condiciones para el desarrollo de la vida.

Gráfico II.13
**AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 11 PAÍSES):^a POBLACIÓN DE 20 A 24 AÑOS
 DE EDAD SEGÚN CONDICIÓN DE INACTIVIDAD,^b ZONAS URBANAS,
 ALREDEDOR DE 1994, 1999 Y 2002**



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

^a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

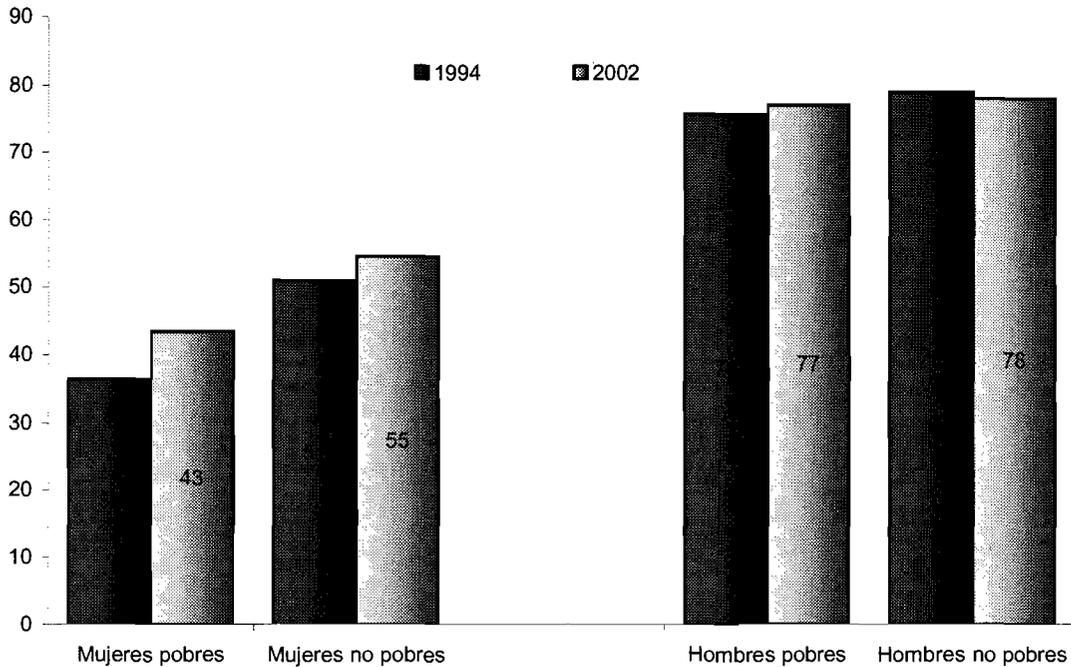
^b Actividad principal declarada por la población inactiva.

En general, los cambios que han experimentado en los últimos años el sistema productivo y el mercado laboral entrañan situaciones de mayor inseguridad para las personas. El empleo se tornó menos estable, los ingresos más esquivos, su distribución más desigual y disminuyeron las redes de seguridad provistas por el sector público.

Durante los años noventa, la tasa de participación laboral de las mujeres tanto no pobres como pobres creció a mayor ritmo que la masculina (véase el gráfico II.14). Sin embargo, pese a que en el caso de las segundas el incremento ha sido más acelerado, siguen teniendo una participación laboral significativamente menor que la de las no pobres, demostración de una brecha intragenérica que no se

presenta entre los hombres. Esto indica que al ser mujer y pobre, el factor de exclusión del mercado laboral resulta aún mayor.

Gráfico II.14
**AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 14 PAÍSES):^a TASA DE PARTICIPACIÓN EN LA
 ACTIVIDAD ECONÓMICA SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, ZONAS URBANAS,
 ALREDEDOR DE 1994 Y 2002**
(En porcentajes de la población de 15 años y más)



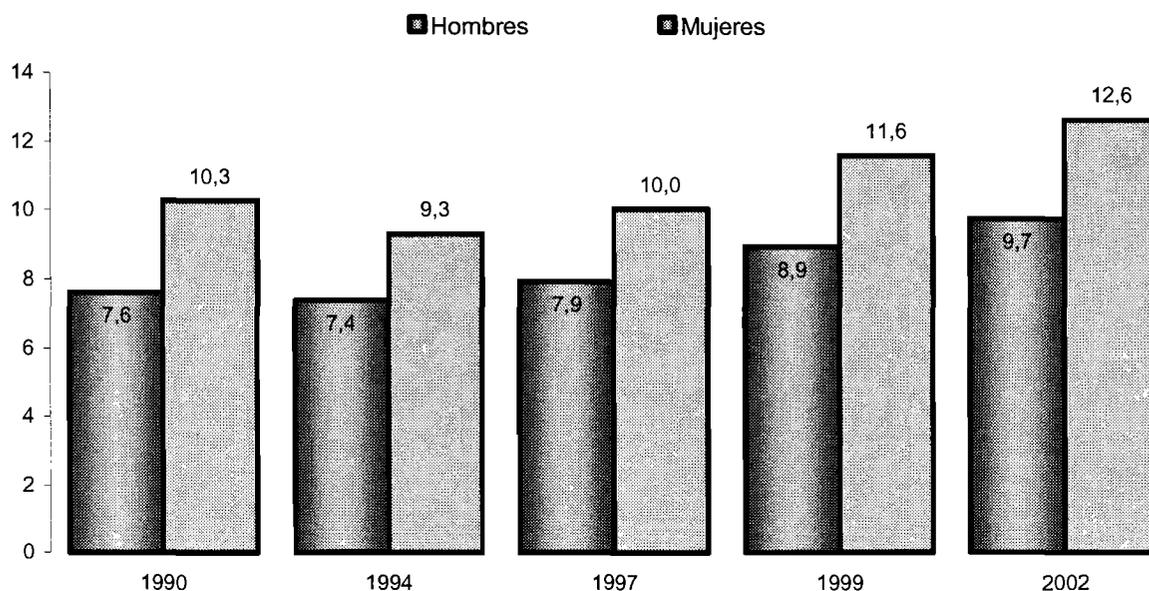
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay.

Las mujeres enfrentan más dificultades para ingresar al mercado laboral y sus tasas de desempleo son las mayores tanto en América Latina como en el Caribe (véanse los gráficos II.15 y II.16). Esto implica que la generación de empleo no da respuesta a la voluntad y la necesidad de trabajar de las mujeres, principalmente de las más jóvenes. La pobreza y la falta de empleo en el ámbito nacional también han aumentado de manera significativa la migración internacional de las mujeres, que obedece a la creciente demanda de mano de obra barata, generalmente femenina, en el sector de los servicios personales y el servicio doméstico (Staab, 2003 y Martínez Pizarro, 2003). Además de los impactos que genera este desplazamiento en términos de la autonomía económica de las migrantes, se señala la importancia que tienen en el país de origen sus aportes a las remesas desde el exterior. La “exportación” de fuerza de trabajo femenina como fuente de remesas comienza a llamar la atención sobre este fenómeno y plantea la necesidad de medidas adicionales para proteger los derechos humanos de las migrantes.

En este contexto, es preocupante el tráfico de mujeres latinoamericanas y caribeñas —principalmente hacia Estados Unidos, Europa y Japón—, asociado a factores como la pobreza, la falta de oportunidades laborales y educacionales, la inseguridad, la violencia y los conflictos armados. Así, una modalidad de trata de mujeres, cada vez más extendida, puesta en práctica por las redes de traficantes que intentan burlar y evadir responsabilidades legales, es el “contrato de trabajo”, que apela a las necesidades enfrentadas por las mujeres y sus familias en los lugares de origen. En este sentido, lo que se ofrece en los avisos publicados no siempre coincide con la realidad, como tampoco las condiciones laborales que esperan a las mujeres, quienes suelen terminar en burdeles o clubes nocturnos en diferentes lugares del mundo, muchas veces en una situación de esclavitud (Chiarotti, 2003).

Gráfico II.15
**AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE PAÍSES):^a EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE
 DESOCUPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN LA ACTIVIDAD
 ECONÓMICA, ZONAS URBANAS**



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

^a 1990 (14 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

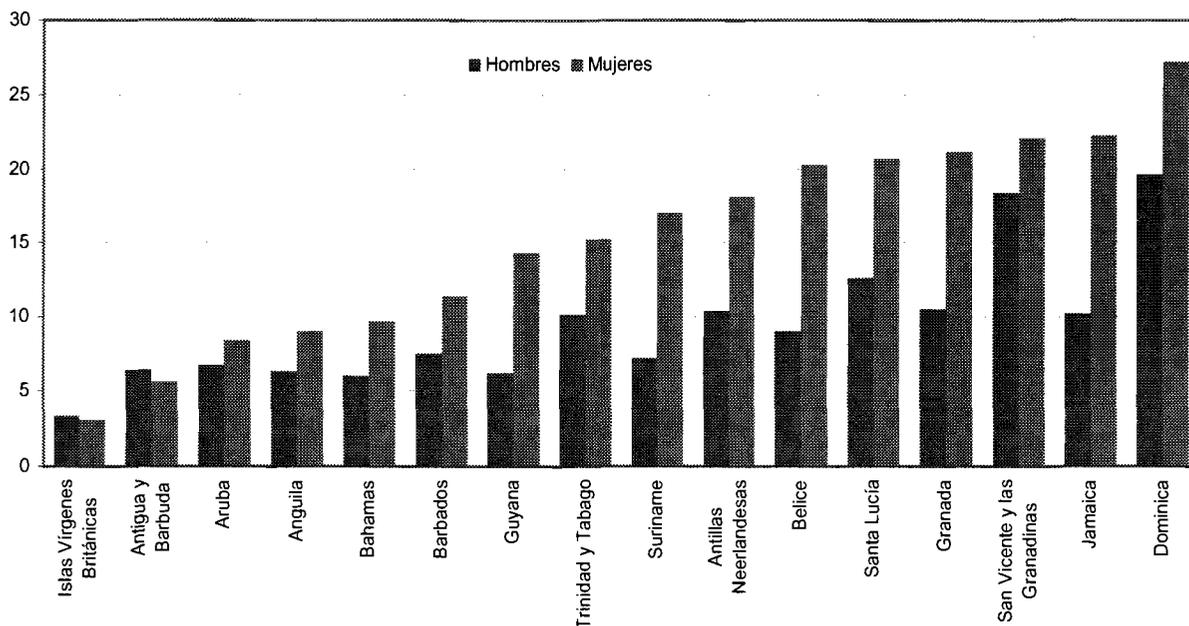
1994 (13 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

1997 (14 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

1999 (16 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

2002 (16 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico II.16
CARIBE (16 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASAS DE DESOCUPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, ALREDEDOR DEL AÑO 2000



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Subregional para el Caribe.

Entre 1990 y el 2002, la segmentación ocupacional no se ha modificado significativamente entre los ocupados por rama de actividad. Aunque un análisis más detenido del mercado laboral muestra que en algunos países, como El Salvador, Honduras, México y algunos del Caribe, se ha ampliado la oferta laboral para las mujeres,²⁰ particularmente en los ámbitos de la industria manufacturera de exportación, la agroindustria y el sector financiero —aunque en condiciones muy disímiles—, sigue predominando la tendencia hacia una concentración en el servicio doméstico y los empleos informales más precarios (CEPAL, 2003e).

²⁰ Véase Alvarenga (2001), Bravo y Rico (2001) y Mauro (2004).

Recuadro II.4

AMPLIACIÓN DEL MERCADO LABORAL PARA MUJERES: NUEVOS NICHOS EN CHILE, ECUADOR Y EL SALVADOR**Los servicios financieros en Chile**

En el curso de la última década, los servicios financieros han experimentado importantes transformaciones, relacionadas con la innovación tecnológica —informática y de comunicación—, la generación de nuevos productos y servicios, la organización del trabajo y la gestión empresarial. Como consecuencia de estos cambios, ha aumentado la demanda de una mano de obra más calificada y se han abierto nuevas oportunidades de trabajo para las mujeres.

Según datos de los Censos de Población, en un lapso de 10 años (1990-2000), la ocupación en la actividad financiera creció alrededor del 28% (de 80.300 a 114.000 trabajadores), con un aumento aún mayor de la participación de las mujeres, que en este subsector se duplicó con creces: de 25.000 a 59.000. De esta manera, la participación femenina pasó del 31,6 % al 51,1 % de los ocupados en los servicios financiero, en los que se ubica un 9,2% del total de mujeres empleadas en la economía. Pese a este incremento, aún encuentran dificultades para acceder a ciertos cargos de responsabilidad (sólo el 1% de las mujeres ocupa puestos gerenciales), y también para hacer carrera en una entidad, lo que se traduce en remuneraciones más bajas, equivalentes al 62,8% de las percibidas por los hombres en el mismo subsector.

El turismo en Ecuador

Las actividades turísticas tuvieron una expansión notable durante la década de 1990. Se convirtieron así en una rama estratégica para la economía nacional debido a su contribución en términos de generación de divisas y también de creación de empleos en áreas como recreación, agencias de viajes, transporte y alojamiento. En los establecimientos turísticos de alojamiento y alimentación se concentra cerca del 80% del total de empresas registradas en el subsector; además, en ellos los turistas gastan más de la mitad de sus recursos.

Si bien las actividades turísticas no están registradas bajo una sola categoría, por lo que no se cuenta con datos precisos, cabe destacar que el comercio y los hoteles son los que más oportunidades de empleo ofrecen a las mujeres (3,2%). Aunque la rama de hoteles y restaurantes absorbe sólo el 6,4% del empleo femenino, la participación de las mujeres en ella es muy alta (56%). Sin embargo, la brecha salarial en el área de alojamiento y alimentación llega a un 22%, superior a la media nacional de 17% registrada en 1998.

La industria de maquila en El Salvador

Este subsector de actividad se caracteriza por ser predominantemente urbano, muy concentrado en la industria de la confección, y con una alta tasa de empleo femenino. Durante la década de 1990 su crecimiento fue significativo, lo que llevó su participación en el PIB de un 1,3% a principios del primer quinquenio de los noventa a un 2,5% a fines del segundo, con una importante contribución a las exportaciones. Durante 1998, la maquila generó 80.847 puestos de trabajo, de los cuales más del 80% fueron para mujeres.

La participación de la maquila en el empleo manufacturero pasó del 19% en 1994 al 26% en 1998. Por otro lado, la industria manufacturera aportó un 24% del total de empleos urbanos en 1994 y un 23% en 1998. El sector de las manufacturas ocupa el quinto lugar entre las ramas de actividad económica que más absorben fuerza laboral femenina. No obstante, hay constantes denuncias referidas a la precariedad de las condiciones de empleo y existen considerables brechas salariales entre mujeres y hombres.

Fuente: Ligia Elizabeth Alvarenga, "La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género", *serie Mujer y desarrollo*, N° 34 (LC/L.1541-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.83; Amalia Mauro, "El empleo en el sector financiero en Chile", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito; Martha Ordóñez, "El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género", *serie Mujer y desarrollo* (LC/L.1524-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.69.

Otro ángulo menos explotado de las oportunidades laborales para las mujeres es el relacionado con los cambios tecnológicos. En este campo se debate acerca de los aspectos positivos u oportunidades que abren las nuevas tecnologías para la vida laboral y personal de las mujeres, señalándose, por ejemplo, los beneficios del teletrabajo o de la flexibilidad de las condiciones de trabajo, que harían posible una mayor compatibilización con la vida familiar, así como la apertura de nuevas oportunidades de empleo y capacitación. En el extremo opuesto se resaltan los perjuicios que trae la informatización y que afectan a las mujeres menos calificadas: pérdida de puestos de trabajo, concentración de la mano de obra femenina en trabajos degradados —como es el caso de las tareas de maquila en las industrias electrónicas o de los puestos más bajos de la planta de personal técnico administrativo en estas mismas empresas—, sobreexplotación debido a horarios extendidos e invasivos de la vida privada o familiar, y problemas de salud, entre otros (Bonder, 2002).

Recuadro II.5

LA CAPACITACIÓN Y LA TECNOLOGÍA MEJORAN LAS OPORTUNIDADES

Interesantes resultados se desprenden de una encuesta internacional sobre habilidades y destrezas de la población adulta, en la que participó Chile en el año 1998. El propósito de esta encuesta era evaluar el nivel de alfabetización de la población adulta, entendiéndose éste no como la capacidad para leer o escribir, sino más bien como la capacidad para usar estas habilidades en la vida laboral y cotidiana. La Encuesta SIALS (*Second International Adult Literacy Survey*) se aplicó a 3.500 hogares entre mayo y junio de 1998; el estudio se completó con los resultados de la encuesta especial suplementaria a la Encuesta de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile para el Gran Santiago, realizada en 1998, a la cual se le agregó un módulo sobre el uso del computador en el trabajo.

Utilizando la información recogida por la encuesta, se midió econométricamente la relación entre capacitación e ingresos y el impacto que genera el uso del computador sobre la productividad y el ingreso de los trabajadores. Entre los principales resultados del estudio se puede mencionar que el retorno de la capacitación en términos de ingresos es de un 24%, lo que supera el retorno promedio de la educación, que sólo alcanza al 13%. Pero lo más novedoso y significativo resulta ser el impacto diferenciado de la capacitación para hombres y mujeres. El retorno de la capacitación para las mujeres es siempre mayor que para los hombres, al contrario de lo que ocurre con el retorno de la educación. Para las trabajadoras que realizaron actividades de capacitación, el retorno es de un 33%, lo que significa que aumentaron su salario en ese porcentaje, en promedio. Para los hombres, el retorno es de un 24% y su salario se incrementó en la misma proporción. Al distinguir entre tipos de capacitación, la que tiene un mayor retorno para los hombres es la capacitación en negocios, mientras que para las mujeres es la capacitación en salud, seguida por la capacitación en negocios.

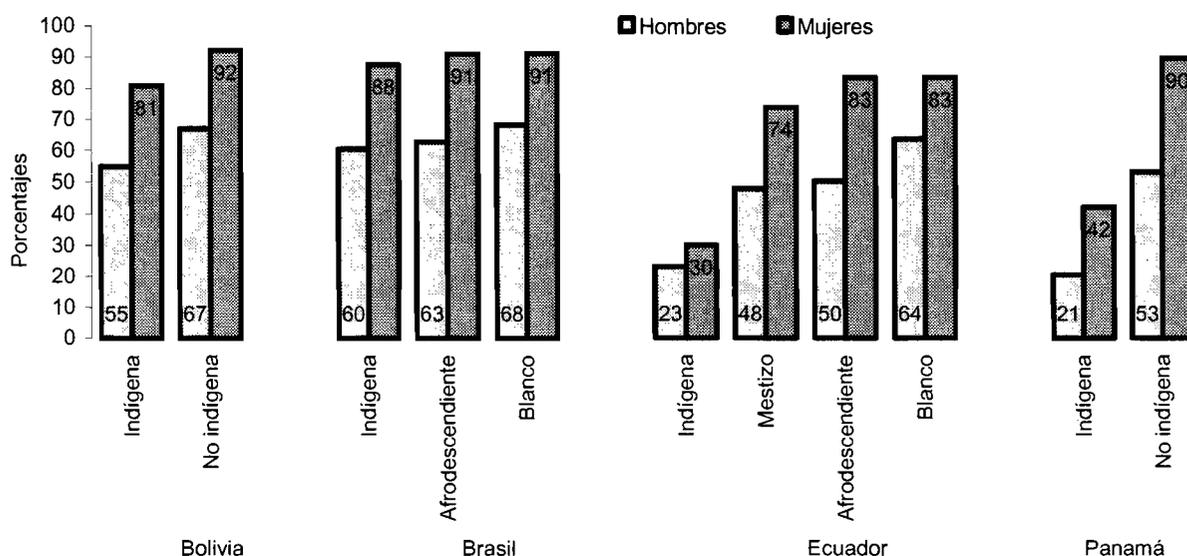
Respecto de los efectos del uso de computador en el trabajo sobre los ingresos laborales, se procuró caracterizar a los trabajadores que usan computador con el fin de estimar la magnitud del premio asociado al manejo de esta tecnología. Según los resultados de la Encuesta SIALS, el uso del computador en el trabajo tiene un retorno que varía entre un 28% y un 32%, mientras que la Encuesta de Ocupación muestra que alcanza aproximadamente a un 35%. Al introducir variables de control, se asegura que los resultados realmente reflejen un premio por el uso del computador y no las características de las personas (educación, experiencia y sector económico) y otras variables sustitutas (*proxy*) de habilidad. Para verificar que no se trataba de características del tipo de trabajo realizado, se controló según sectores económicos.

La conclusión es que en Chile existe un premio por uso del computador que es independiente de otras habilidades y características del trabajador. Este premio sería del orden del 30%, lo que resulta claramente superior al retorno que se registra en los países desarrollados, donde se calcula un premio cercano al 20%. También en este caso, el retorno es superior para las mujeres que para los hombres.

Fuente: Molly Pollack E. y Álvaro García, "Fomento productivo y género en una economía de mercado", documento presentado en la Reunión de Especialistas sobre Desarrollo Productivo, Empleo y Equidad de Género en América Latina (Montevideo, 11 y 12 de diciembre de 2003), Gobierno de los Países Bajos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Análisis complementarios muestran que las mujeres se concentran en el sector terciario de la economía, independientemente de su condición étnica y racial (véase el gráfico II.17); sin embargo, son las indígenas las que exhiben el porcentaje más bajo entre las mujeres ocupadas. En cuanto a la composición del trabajo asalariado según sexo (véase el gráfico II.18), la presencia de las mujeres aún no alcanza al 50%: el rango va desde un 46% en Argentina hasta sólo un 32% en Ecuador; en las zonas rurales la representación de las mujeres es aún menor, desde un 29% en República Dominicana hasta un 12% en Paraguay.

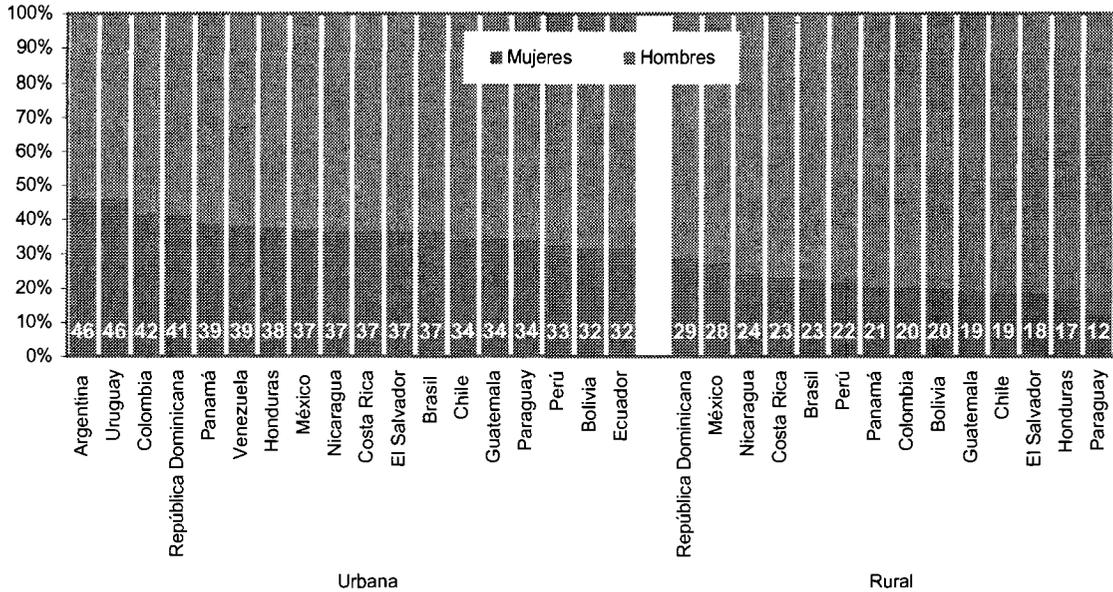
Gráfico II.17
**AMÉRICA LATINA (4 PAÍSES): POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS OCUPADA EN EL SECTOR
 TERCIARIO DE LA ECONOMÍA, POR SEXO Y GRUPO ÉTNICO-RACIAL,
 ALREDEDOR DE 2001**
(En porcentajes del total de ocupados de cada sexo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de censos de población de Bolivia (2001), Brasil (2000), Ecuador (2001) y Panamá (2000).

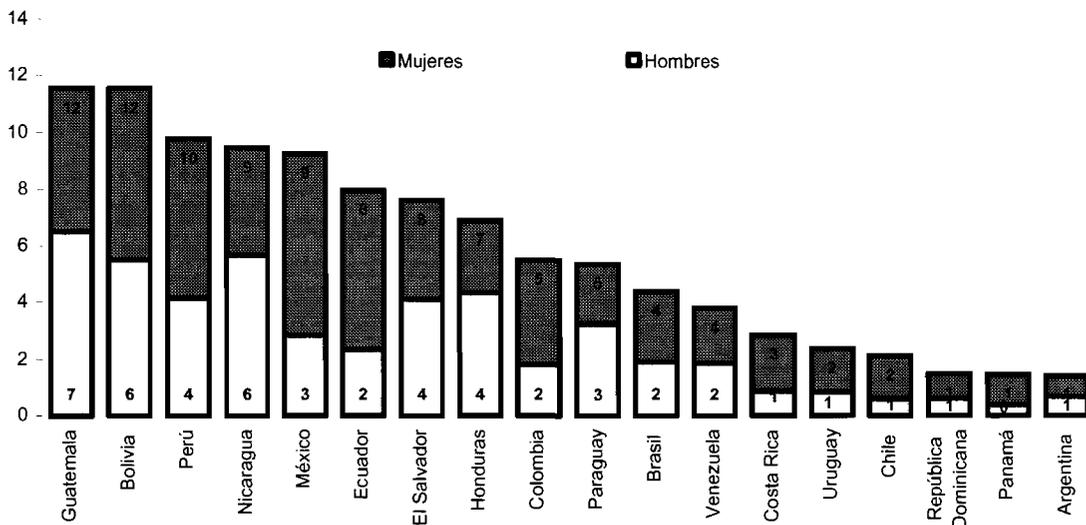
Como contraparte, el porcentaje de trabajadores familiares remunerados en el total de personas ocupadas es más alto en el caso de las mujeres (véase el gráfico II.19) que en el de los hombres. Similar es el resultado para la población ocupada en sectores de baja productividad (CEPAL, 2003e), en los que la proporción de mujeres se ha mantenido a lo largo de toda la década, mientras que aumentaba la de hombres, produciéndose el fenómeno que se ha denominado “igualación por empobrecimiento”. Sin embargo, si se comparan los ingresos de hombres y mujeres en sectores de baja productividad, se observa que en todos los países las mujeres todavía obtienen menores ingresos que los hombres (véase el gráfico II.20).

Gráfico II.18
AMÉRICA LATINA: COMPOSICIÓN DEL TRABAJO ASALARIADO SEGÚN SEXO, ZONAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 2002
(En porcentajes)



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

Gráfico II.19
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PORCENTAJE DE TRABAJADORES FAMILIARES NO REMUNERADOS EN EL TOTAL DE OCUPADOS, SEGÚN SEXO, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2002
(En porcentajes)

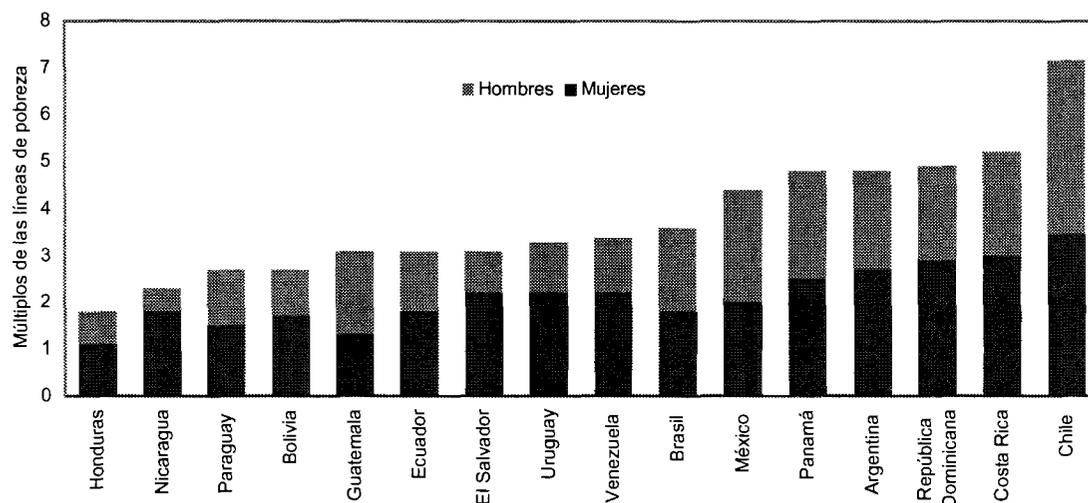


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico II.20

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INGRESO MEDIO DE LA POBLACIÓN FEMENINA Y MASCULINA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2002

(Expresado en múltiplos de las respectivas líneas de pobreza per cápita)



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

A las dificultades mencionadas en el ámbito laboral hay que añadir el acoso sexual, cuyo subregistro e impunidad son reiterados por las organizaciones de mujeres. Se completa así la serie de desafíos que debe superar una política que fomente el acceso equitativo al mercado de trabajo, asegure un clima laboral digno y desarrolle las capacidades emprendedoras de las mujeres. Si bien la pobreza es un fenómeno que presenta múltiples dimensiones y debe enfrentarse con un enfoque integral de las políticas, el reto principal es el de armonizar la vida laboral con la familiar por la vía de incorporar activamente a hombres y mujeres en el proceso de redistribución de los ingresos, los activos, el tiempo y el poder.

b) Obstáculos para ingresar al mercado laboral

Entre los obstáculos que encaran las mujeres para acceder al mercado laboral figura el argumento ideológico —muy difundido entre los empleadores— según el cual el cumplimiento de los derechos de protección de la maternidad en el trabajo, consagrados en instrumentos internacionales y regionales,²¹ determina que el costo de la mano de obra femenina sea más alto que el de la masculina.

²¹ En América Latina y el Caribe solo 13 países han ratificado uno de los tres convenios de la OIT sobre protección de la maternidad, con la excepción de Cuba, que adhirió a los dos primeros. El Convenio 3 sobre protección de la maternidad, fechado en 1919, fue ratificado por Argentina, Colombia, Cuba, Nicaragua, Panamá y Venezuela; el Convenio 103 relativo a la protección de la maternidad (revisado en 1952), por Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, Uruguay, en tanto que el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad (revisado en el 2000), no ha sido confirmado por ningún país de la región (OIT, s/f).

Al respecto, en un estudio de la OIT realizado en cinco países de la región (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) se concluye que para las mujeres ocupadas el costo no salarial asociado a la maternidad y al cuidado infantil es inferior al 2% de la remuneración bruta de las asalariadas de esos países (Abramo y Todaro, 2002). Considerando el total de los costos no salariales y, dentro de ellos, los asociados a la maternidad “como propios de las mujeres”, se comprueba que estos superan en menos de un 1% los costos no salariales masculinos, siendo incluso menores en algunos países, como ocurre en México. No obstante, dado que las mujeres reciben remuneraciones notablemente inferiores a las de los hombres, este costo adicional de menos de un 1% resulta más que compensado: en definitiva, las trabajadoras resultan mucho más “baratas” que los trabajadores hombres.

Además, como resultado de las bajas de la fecundidad, en la actualidad la incidencia de los embarazos entre las trabajadoras es reducida y, por tanto, también lo es la de las licencias maternales. Por otra parte, las mujeres tampoco presentan un mayor ausentismo, ya que sin considerar las licencias por maternidad, que son de dos a tres en promedio a lo largo de toda su trayectoria laboral, el total de sus inasistencias es similar al de los hombres trabajadores. Sin embargo, el hecho de que la maternidad no conlleve mayores costos laborales femeninos no es el resultado de un fenómeno demográfico, sino de una realidad en la que las mujeres ganan menos y los derechos de maternidad son costeados por la seguridad social o por el Estado.

También se suele argumentar que a las empresas no les conviene contratar mujeres debido a que en el período de licencia maternal deben buscarles reemplazantes. Sin embargo, según puede observarse, el subsidio maternal no es cubierto por la empresa y esta no siempre contrata a una reemplazante, aparte de que, cuando lo hace, no le ofrece necesariamente el mismo salario que a la trabajadora con licencia pre y posnatal. Por ejemplo, en Chile, los costos monetarios del reemplazo de las trabajadoras ausentes por esta causa representan el 0,08% de sus remuneraciones brutas y los paga el Estado; este valor es de 0,09% en Brasil y México y de 0,06% en Argentina, mientras que en Uruguay, el costo es cero.

Paralelamente con la percepción de las dificultades que encaran las mujeres en las empresas, en algunos países se están implementando iniciativas que buscan disminuir la discriminación de género de que son objeto las empleadas y, a la vez, contribuir al desarrollo de la responsabilidad social empresarial, para lo cual se ha establecido un “sello de equidad”.²² Estos programas, impulsados por las oficinas nacionales para la mujer o por organizaciones no gubernamentales de mujeres, son de carácter voluntario, extienden el cumplimiento de la normativa laboral vigente y se basan en códigos de buenas prácticas e instrumentos de evaluación. Fundamentalmente, su objetivo es establecer, mediante mecanismos de gestión, los beneficios directos que implica una mayor equidad entre hombres y mujeres como una herramienta eficaz para aumentar la competitividad de las empresas.

c) La acumulación de desigualdades en la vejez

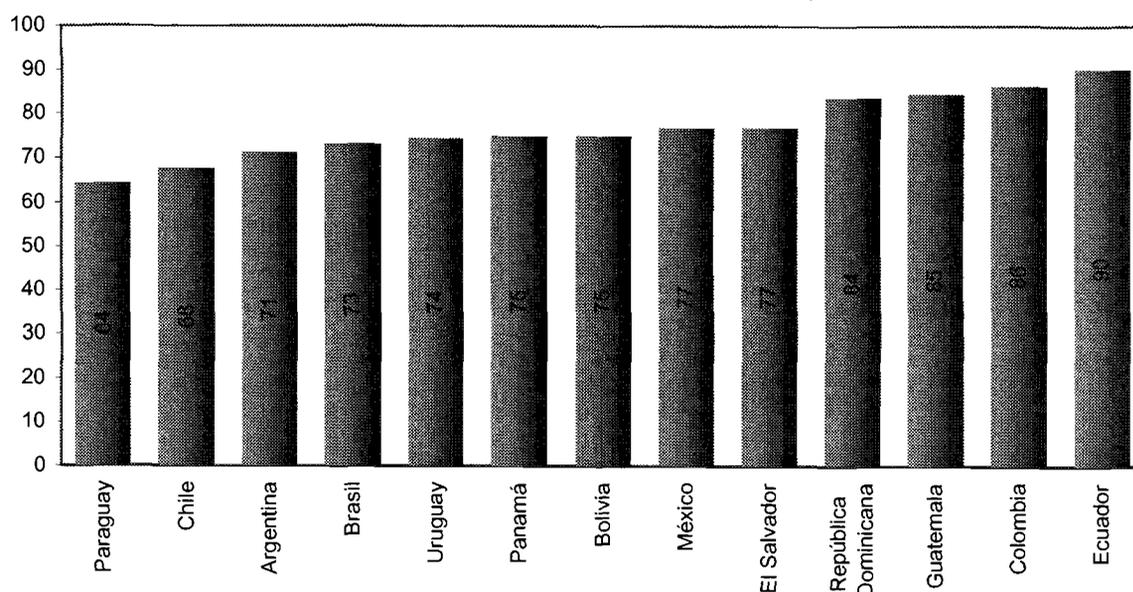
La situación de desprotección de las mujeres mayores es el resultado de múltiples y sucesivas desigualdades. En estudios sobre los efectos de las reformas de los sistemas de pensiones en la equidad de género se concluye que es importante considerar las especificidades de los países, las variables macroeconómicas, la cultura previsional, el diseño de los instrumentos y las importantes diferencias que presentan los modelos previsionales vigentes en la región. Sin embargo, en todos ellos se observa que las desigualdades que afectan a las mujeres en el ámbito laboral se reproducen en el previsional —y, en

²² Existen experiencias de este tipo en Chile, Costa Rica y República Dominicana (véanse Bocaz, 2003 y Rico y Marco, 2004).

algunos casos, se agudizan—, reforzadas por la mayor expectativa de vida femenina que, en este contexto, se convierte en desventaja, ya que al aplicarse tablas de cálculo diferenciadas por sexo, las mujeres suelen obtener menores ingresos por concepto de jubilación que los hombres. Esto resulta evidente al comprobar que en todos los países el porcentaje de mujeres receptoras de ingresos es menor que el de hombres.²³ Por otro lado, los sistemas previsionales no tienen suficiente alcance como para proteger a las mujeres dedicadas exclusivamente al trabajo reproductivo, a las insertas en la informalidad laboral y a la mayoría de las trabajadoras familiares no remuneradas en el ámbito rural (véase el gráfico II.21).

Gráfico II.21

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE LOS MONTOS PROMEDIOS DE INGRESOS POR JUBILACIONES Y PENSIONES DE MUJERES Y DE LOS HOMBRES EN LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR DE 65 Y MÁS AÑOS, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2002



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

²³ Véanse CEPAL (2003b), Giménez (2003) y Pautassi (2002).

Recuadro II.6

LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y SUS EFECTOS SOBRE LA EQUIDAD DE GÉNERO

Las reformas previsionales basadas en la capitalización individual y una contribución definida, salvo algunas excepciones, no lograron incrementar la cobertura del sistema y los montos de las pensiones que otorgan continúan siendo insuficientes para garantizar la calidad de vida de las personas adultas mayores e incluso, en muchos casos, para mantenerlas fuera de la pobreza. En el caso de las mujeres, estas deficiencias son aún más graves.

Fundamentalmente, las reformas de los sistemas de pensiones ejercieron un impacto negativo sobre la equidad de género por las siguientes razones: reproducen las diferencias presentes en el mercado laboral; incorporan fórmulas de cálculo de las pensiones que implican una discriminación expresa contra las mujeres, como lo son las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, cuyos efectos se agravan en varios países donde la edad de jubilación de las mujeres es más baja; excluyen a quienes se dedican al trabajo reproductivo, lo que significa que alrededor de la mitad de las mujeres, las convencionalmente consideradas inactivas, no tiene acceso a las pensiones o solo podrá contar con una pensión de viudez o asistencial en los países donde esta posibilidad existe. A su vez, la alta proporción femenina entre quienes deben recibir pensiones asistenciales demuestra que las mujeres son beneficiarias residuales del sistema previsional y que no están plenamente insertas en él. Las mujeres perciben pensiones inferiores a las de los hombres y pese a constituir más de la mitad de la población adulta mayor, están subrepresentadas entre los perceptores de pensiones.

Estas reformas se basaron en un modelo de afiliado que corresponde al prototipo del trabajador (varón) dependiente, del sector formal, con empleo estable, remuneraciones altas y continuadas, personaje que ni siquiera era representativo en el momento histórico en que entraron en vigor los sistemas de capitalización individual. Como consecuencia, quedan potencialmente excluidas las personas ocupadas en empleos temporales, inestables e informales y los trabajadores independientes, justamente las modalidades de inserción laboral en que las mujeres están sobrerrepresentadas.

Las reformas previsionales tampoco toman en cuenta los procesos sociológicos de transformación de la familia y de la dinámica social, ya que en su percepción suele predominar el modelo de familia nuclear, con un hombre como proveedor exclusivo, en circunstancias que la participación económica de las mujeres sigue aumentando y los ingresos que aportan resultan estratégicos para la subsistencia familiar y para la reducción de la pobreza en los países. A pesar de ello, en muchos casos las mujeres continúan accediendo a los derechos sociales en virtud de su vínculo familiar y no por derecho propio, aspecto que las condiciones para la adquisición de una pensión de viudez o de supervivencia ponen de manifiesto.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Informe de la reunión regional de expertos: El impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina" (LC/L.1905), Santiago de Chile, junio de 2003.

5. Acceso a los recursos productivos

Las desigualdades en la distribución, el acceso, el uso y el control de los recursos productivos, tales como trabajo, tierra, capital, información, nuevas tecnologías, recursos naturales y vivienda, explican las limitaciones que enfrentan las mujeres para generar ingresos y, en especial, para emprender iniciativas empresariales y obtener beneficios acordes con los aportes que realizan, así como para incorporarse a los procesos de movilidad ascendente.

a) Acceso al crédito

Las desigualdades existentes en el ámbito laboral se repiten en lo que respecta al acceso al crédito y al sistema financiero, lo que impide a las mujeres desplegar sus capacidades de emprendimiento. El crédito ocupa un lugar crucial en el desarrollo económico de los países, ya que de él se espera obtener mejoras de competitividad, ingresos, dinamismo, crecimiento y generación de empleo (Espino, 1999),

expectativas que no son diferentes en el caso de las mujeres, para quienes el crédito tiene usos y potencialidades similares a las que ofrece a la economía en su conjunto. El acceso a recursos financieros les permite ampliar y diversificar su producción, mejorar la calidad y aumentar la productividad, por lo que tiene una incidencia directa sobre la reducción de la pobreza, además de permitir mejoras sociales, como el acceso a servicios básicos (salud, agua potable, saneamiento y educación). En otras palabras, el crédito fortalece la seguridad económica (REMTE, 2000).

Según la evidencia, existe un sesgo contrario a las mujeres en los términos de acceso a los servicios financieros formales, así como también en las condiciones bajo las cuales se asigna el crédito. En América Latina, el enfoque de evaluación del sector financiero sigue estando basado en características y necesidades masculinas, sin considerar que las distintas realidades y condiciones de trabajo de muchas mujeres no se ajustan a los parámetros establecidos, lo que determina que generalmente queden excluidas (Zuñiga, 2004).

Tradicionalmente, el sistema financiero no ha reconocido a las mujeres como sujetos de crédito y solo muy recientemente las ha empezado a considerar como un “segmento de mercado”, asociado al microfinanciamiento. Los créditos concedidos a las mujeres para microemprendimientos son de monto reducido y, en general, sólo permiten solucionar problemas puntuales de insumos, mercadería y reparaciones, pero no desarrollar actividades productivas de mayor alcance. Debido a esta práctica, las microempresarias se ven imposibilitadas para tomar decisiones estratégicas de crecimiento a largo plazo, ya que las instituciones crediticias solo financian actividades de consumo que no permiten generar flujos futuros. De ahí que los créditos solicitados por las mujeres sigan teniendo un carácter “estabilizador” de su situación marginal (Zuñiga, 2004).

A pesar de que las microempresas de propiedad de mujeres han sido las destinatarias de una serie de programas, tanto gubernamentales como de organismos internacionales, cuyo objeto era facilitar su acceso al crédito, siguen teniendo en las carteras una participación menor que la de sus pares hombres. Entre los factores limitantes, que son de diversa índole, destacan las altas tasas de interés que se cargan a los microcréditos productivos, debido a que los pequeños préstamos de inversión implican costos de administración y seguimiento que proporcionalmente resultan más caros para la banca que los préstamos de mayor cuantía. El acceso de las mujeres al crédito también se ve limitado por los requisitos de documentación que el sistema financiero impone para verificar la situación del negocio y sus activos, lo cual se ajusta a las prácticas de las grandes empresas, pero resulta inapropiado para los microemprendimientos. En el mismo sentido actúa la exigencia de garantías físicas (dinero, inmuebles, activos), de las que generalmente las microempresarias, y las mujeres en general, no disponen, por lo que en este campo se manifiesta otro efecto de la desigualdad en la distribución de los derechos de propiedad y de la tierra. A esto se suman problemas jurídicos, como la falta de titulación de propiedades. Además, están los costos de formalización y otros implicados por el proceso de transacción, como el de los traslados, que se acrecienta cuando las entidades financieras están ubicadas lejos del radio de acción de las mujeres, como ocurre frecuentemente en las zonas rurales.

Frente a los obstáculos para acceder al sistema financiero formal, las mujeres han debido optar por el sistema de microcrédito informal y por los nuevos programas de microcrédito de segundo piso (canalizados a través de instituciones financieras intermedias), actualmente muy difundidos en América Latina. Estos exigen menos documentación, consideran garantías alternativas distintas de las tradicionales —como las colectivas o los grupos de responsabilidad—, mantienen unidades descentralizadas cercanas a los clientes y exigen amortizaciones por períodos más compatibles con los ciclos económicos de la microempresa. No obstante, cobran altas tasas de interés y otorgan préstamos por pequeños montos, al igual que el sistema financiero formal.

La amplia participación femenina en el sistema de microcrédito informal, a pesar de las desventajas que este pueda tener, refleja tanto la incapacidad del sistema bancario para adaptarse a las realidades de las mujeres, como la necesidad que estas tienen de acceder al crédito. Por ello, si bien no se cuenta con un indicador de la relación entre créditos solicitados y créditos otorgados según sexo, se puede sostener que la reducida participación femenina entre los deudores no se explica por una falta de demanda, ni quiere decir que las mujeres no estén dispuestas a ser deudoras.

Recuadro II.7

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FAVORECER EL ACCESO DE LAS MUJERES AL SISTEMA FINANCIERO FORMAL: LOS CASOS DE COSTA RICA Y CHILE

En Costa Rica, el Instituto Nacional de la Mujer de Costa Rica y las microempresas, mediante un trabajo coordinado con las instituciones del sector financiero que mantienen convenios con el INAMU, están consolidando un sistema de crédito accesible para las mujeres. Con dos bancos se han puesto en práctica planes de trabajo que comprenden aspectos tales como promoción del lenguaje bancario, servicios para mujeres, sensibilización del personal y diseño de metodologías para la atención del cliente; además, en uno de los bancos participantes se incluyó la idea de desagregar la información por sexo en las carteras de microcréditos y juntas rurales (Rico y Marco, 2004).

En el primer año de vigencia del convenio (1999-2000), la participación de las mujeres en el programa de créditos para micro y pequeñas empresas aumentó del 8% al 36%. En el Banco Nacional de Costa Rica, en el período 1995-2002 las mujeres representaban el 19% de los deudores. En términos de montos concedidos, la brecha era mayor, ya que las mujeres recibieron solo el 9% de los recursos. En cambio en el quinquenio 1999-2003, si bien subsisten brechas, la participación de las mujeres ha aumentado en un 240%.

En Chile, los datos de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) muestran que entre los años 2001 y 2003, el 64% de las personas que tenían deudas con el sistema bancario chileno eran hombres, mientras que el 36% restante correspondía a mujeres. Al distinguir por tipo de deuda —créditos comerciales, de consumo e hipotecarios—, estas proporciones entre hombres y mujeres se mantienen.

Con respecto a las proporciones de endeudamiento de las mujeres, el 68% del total de pasivos corresponde a créditos hipotecarios, el 22% a créditos comerciales y solo el 10% a créditos de consumo. Los hombres, por su parte, mantienen este orden de prioridades, pero sus proporciones son levemente mayores que las de las mujeres. En el caso de los créditos comerciales, las mujeres presentan un endeudamiento inferior al de los hombres en un 10%. Por lo tanto, la creencia de que las mujeres adeudan montos comerciales “considerablemente” menores que los hombres, no sería sostenible.

Como consecuencia del mayor riesgo y los elevados costos administrativos que implican las microempresas, en 1992 se hizo necesario generar incentivos para que las instituciones financieras formales se interesaran en este segmento. Se comenzó así un programa del gobierno denominado IFI-OID (Instituciones Financieras-Organismos Intermediarios de Desarrollo). El primer componente del programa está dirigido a las instituciones formales y el segundo a las informales. El objetivo es incentivar el sistema financiero formal, mediante un subsidio a los costos de transacción, para que facilite a las microempresas el acceso al crédito. El 50% de las operaciones crediticias del programa IFI son realizadas por mujeres propietarias de empresas que se caracterizan por sus bajos activos y niveles de venta (Chile, 2003). Estas microempresarias utilizan los créditos para cumplir objetivos de corto plazo, es decir, para amortiguar problemas de flujo de caja o superar insuficiencias puntuales de equipamiento o insumos, y pagan por estos préstamos altas tasas de interés en comparación con otras carteras del sistema financiero formal. Al analizar las tasas de interés según sexo, no se observa una diferencia significativa entre hombres y mujeres, si bien existe un leve sesgo a favor de los microempresarios hombres. Esta ligera disparidad puede ser un reflejo del énfasis que ponen los criterios de evaluación en la antigüedad, los activos fijos y las ventas mensuales, aspectos que claramente desfavorecen a las mujeres.

Fuente: Muriel Zúñiga Eaglehurst, “Acceso al crédito de las mujeres en América Latina”, documento presentado en el proyecto Políticas laborales con enfoque de género, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), marzo de 2004.

b) Acceso a la propiedad de la tierra

En los últimos años se ha llevado adelante un proceso de liberalización del mercado de tierras que aún es objeto de importantes debates. A diferencia de las reformas de la primera ronda, las realizadas durante este período coincidieron, por una parte, con la liberalización de la propiedad, pero, a la vez, con el surgimiento de demandas específicas planteadas por las mujeres para acceder de manera directa e individual a la propiedad de la tierra. Estas demandas ilustran el hecho de que la desigualdad de género en lo que respecta a la propiedad de la tierra tiene su origen en los privilegios de que disfrutaban los hombres en el matrimonio, la preferencia por los varones en las prácticas de herencia, el sesgo masculino en los programas de distribución y titulación de tierras y el sesgo de género en el mercado de tierras, en el que es menos probable que las mujeres participen exitosamente como compradoras (Deere y León, 2003). Cabe señalar que si la herencia es el principal medio con que cuentan las mujeres para acceder a la propiedad de la tierra, esta sigue favoreciendo predominantemente a los varones.

En cuanto a los programas de reforma agraria o de asignación y titulación de tierras como vía de acceso a este activo, en la primera ronda de estas reformas las mujeres representaron una proporción mínima de los beneficiarios. Los porcentajes varían entre un 8% en Nicaragua y un 17,2% en Bolivia, considerando a los beneficiarios individuales. En la segunda ronda se registró una mejoría, pero sin llegar en ningún caso a una paridad entre beneficiarios hombres y mujeres. Los niveles más altos de representación femenina se dieron en Colombia y Costa Rica, con un 45%, mientras que el más bajo correspondió a México, con solo un 21%.

Los censos agrícolas son fuentes deficientes para obtener mayor información sobre la propiedad de la tierra según género, ya que en ellos se asume implícitamente que el propietario de una finca debe ser el jefe o el agricultor principal del hogar; no se incluye la variable sexo en el cuestionario o si se hace, no se publican los datos desagregados ni se indaga acerca de la forma de adquisición y la propiedad legal. Recientemente, sin embargo, algunas encuestas de hogares han mostrado un avance al incluir preguntas sobre quién o quiénes son los propietarios legales de la tierra y cómo fue adquirida la propiedad (Deere y León, 2004).

La medición más acertada de la distribución de la propiedad de la tierra según sexo consiste en establecer quién es dueño de cada una de las parcelas que componen la finca familiar. No se debe asumir que todas las parcelas pertenecen al mismo dueño y que estas constituyen la propiedad del jefe del hogar. En segundo lugar, si se busca medir en forma rigurosa la distribución de los recursos, es importante tener en cuenta el régimen marital, el cual define los derechos de propiedad de la mujer casada. El régimen marital legal en la mayoría de los países de América Latina es el de “participación en los gananciales”, bajo el cual cualquier bien adquirido por la pareja durante el matrimonio —como salarios, rentas, ganancias, otros— constituyen la propiedad común de los cónyuges. Por su parte, los bienes adquiridos antes del matrimonio o heredados después del matrimonio constituyen la propiedad individual de cada cónyuge. El no tener en cuenta la propiedad compartida probablemente hace que se subestime la medida en que la mujer es propietaria de la tierra (Deere y León, 2004). No obstante hay que señalar que, dado el sistema de género vigente, la propiedad compartida no significa necesariamente que las mujeres tengan libre disposición de la tierra.

Cuadro II.3
GÉNERO Y REFORMA AGRARIA EN AMÉRICA LATINA

Países	Primera ronda de programas de reforma agraria y colonización ^a		Segunda ronda de programas de asignación y titulación de tierras ^b		
	Porcentaje de mujeres beneficiarias		Porcentaje de mujeres beneficiarias	Tipo de los títulos de las mujeres (porcentaje)	
	Individuos	Cooperativas		Individuales	Conjuntos
Bolivia	17,2				
Brasil	12,6				
Chile			43,0	100,0	
Colombia	11,0		45,0	43,0	57,0
Costa Rica			45,0		
Cuba	13,0	21,0			
El Salvador	10,5	11,7	34,0	100,0	
Ecuador			49,0	30,0	70,0
Honduras	3,8		25,0	100,0	
Guatemala	8,0				
México		15,0	21,0	100,0	
Nicaragua	8,0	11,0			

Fuente: Elizabeth Katz, "La 'feminización' de la economía rural en América Latina: evidencia, causas y consecuencias", Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Servicio del Sector Agrícola para el Desarrollo Económico, junio de 2002.

^a Se refiere a los programas estatales de distribución agraria que abarcan los siguientes períodos: Bolivia 1954-1994; Brasil 1964-1996; Colombia 1961-1991; Costa Rica 1963-1988; Cuba 1959-1988; El Salvador 1980-1991; Honduras 1962-1991; Guatemala 1962-1996; México 1920-1992; Nicaragua 1981-1990.

Solo en los censos de Chile, Perú y República Dominicana se pueden encontrar datos sobre la proporción de mujeres entre los agricultores principales con fincas propias. En estos tres países, la proporción es mayor que la correspondiente al total de agricultoras principales, lo cual refleja la tendencia a que las mujeres tengan menos posibilidades que los hombres de adquirir tierras mediante el arrendamiento o la aparcería. La información disponible demuestra también que las mujeres tienen una participación relativamente baja como agricultoras principales con fincas propias, con valores que varían entre un 7% en Guatemala y un 24% en Chile (Deere y León, 2004).²⁴

Otra fuente de información es la Encuesta sobre Condiciones de Vida que, en el caso de Perú, indica que la propiedad conjunta de la pareja resulta considerablemente más importante que en los otros países. Asimismo, revela que las mujeres llegan solo excepcionalmente a constituir un poco más de la cuarta parte de los propietarios.

²⁴ Según los países, los datos se refieren a distintos años: 1997 (Chile), 1960 (República Dominicana), 1979 (Guatemala) y 1991 (Paraguay).

Cuadro II.4
DISTRIBUCIÓN DE PROPIETARIOS DE TIERRA SEGÚN SEXO, VARIOS AÑOS
(En porcentajes)

	Mujer	Hombre	Pareja
Brasil, 2000 ^a	11,0	89,0	---
México, 2000 ^b	22,4	77,6	---
Nicaragua, 1995 ^c	15,5	80,9	3,6
Paraguay, 2001 ^d	27,0	69,6	3,2
Perú, 2000 ^e	12,7	74,4	12,8

Fuente: Brasil: Confederação Nacional Agrária (CNA), “Censo Comunitario Rural”, Brasilia, 2000; México: Jorge Edmundo Beyer Esparza (2002), “Mujer y tierra social: la experiencia mexicana y la insuficiencia de los mecanismos formales en la superación de la inequidad de género”, documento presentado en el Taller Regional del Banco Mundial sobre temas de tierra en América Latina y el Caribe, Hidalgo, mayo; Nicaragua: Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG), Encuesta de hogares rurales; María Rosa Renzi y Sonia Agurto, *La esperanza tiene nombre de mujer*, Managua, 1997. Paraguay: Banco Mundial, “Living Standards Measurement Study (LSMS)” [en línea] (<http://www.worldbank.org/html/prdph/lsm/lsmshome.html>); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe, 2002-2001 (MECOVI); Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción; Perú: Banco Mundial, “Living Standards Measurement Study (LSMS)” [en línea] (<http://www.worldbank.org/html/prdph/lsm/lsmshome.html>); Instituto Cuanto, *Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV)*, Lima, 2000.

^a Para fincas de más de 50 hectáreas.

^b Sector ejidal únicamente, incluye ejidatarios, posesionarios y avocindados.

^c Excluye miembros de cooperativas de producción.

^d Basado en hogares con títulos de tierra.

^e Basado en la propiedad de los títulos de parcelas, excluye miembros ajenos al hogar.

c) Acceso a la vivienda

En América Latina y el Caribe los índices de propiedad de la vivienda son altos comparados con los de otras regiones en desarrollo. Sin embargo, en la década de 1990 no se produjeron avances importantes en cuanto a estabilidad de tenencia y uno de cada tres hogares pobres e indigentes todavía no son propietarios de sus viviendas. Es más, en 8 de 14 países analizados (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), la proporción de hogares pobres no propietarios de sus viviendas es mayor que a comienzos de los años noventa (Mac Donald y Mazzei, 2004).

En muchos países de la región existen barreras importantes que dificultan a las mujeres el acceso a la propiedad de la vivienda, lo cual adquiere especial importancia en el caso de las jefas de hogar, puesto que constituye un factor determinante de la vulnerabilidad que las marca frente a situaciones de pobreza. Durante la década de 1990, en 7 de los 14 países considerados la tasa de propiedad era menor en los hogares con jefatura femenina que en aquellos encabezados por hombres. Al finalizar ese período, eran nueve los países que presentaban la misma situación; además, se ha ampliado la brecha entre los jefes y las jefas de hogar que tienen vivienda propia.

El segmento de las jefas de hogar indigentes es el que muestra mayores desventajas en el acceso tanto a la tenencia de vivienda como a los servicios básicos, a pesar de que son precisamente estas mujeres las que han actuado como una especie de “avanzada” en la lucha por el saneamiento en países menos urbanizados, como Bolivia, Nicaragua y Paraguay. Respecto de la materialidad de la vivienda, a comienzos de la década de 1990, en el conjunto de hogares pobres con jefatura femenina, la proporción que habitaba en viviendas no convencionales era ligeramente mayor que la correspondiente al total de hogares pobres urbanos, pero esta desventaja desapareció a finales de la década. No obstante, existen diferencias entre los países. En Bolivia, por ejemplo, la disminución del porcentaje de hogares pobres con viviendas de material precario no se reflejó en los hogares con jefatura femenina e incluso aumentaron las viviendas de material precario entre los hogares indigentes encabezados por mujeres. De igual manera, los avances logrados en Honduras para el total de los hogares pobres no beneficiaron a las jefas de hogar. En el año 2000 estas mujeres también se encontraban en una situación de desventaja en México, Nicaragua y Perú, países en los que la vivienda precaria tiene un alto componente de autoconstrucción.

Cuadro II.5
**AMÉRICA LATINA:^{a b} CARENCIAS HABITACIONALES DE LOS HOGARES URBANOS
 POBRES ENCABEZADOS POR MUJERES EN RELACIÓN CON EL
 TOTAL DE HOGARES POBRES URBANOS**

	Diferencias en puntos porcentuales ^c					
	1990		2000		Evolución	
	Pobres no indigentes	Indigentes	Pobres no indigentes	Indigentes	Pobres no indigentes	Indigentes
Materialidad	-6,1	-4,3	-2,6	0,2	-0,2	-1,1
Acceso a agua	1,5	3,9	-0,3	-1,0	0,2	-2,7
Acceso a saneamiento	2,7	6,7	2,7	1,3	-2,8	-7,6
Propiedad de la vivienda	0,8	0,0	1,2	-1,3	0,6	-0,4

Fuente: J. MacDonald y M. Mazzei (2004), *Pobreza y precariedad del hábitat en las ciudades latinoamericanas: un análisis basado en encuestas de hogares*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

^a Promedio simple 14 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

^b Los valores negativos indican que la situación de los hogares con jefatura femenina es más desfavorable que la del total de hogares, sean de pobres no indigentes o de indigentes.

^c Diferencia entre porcentaje observado en el total de hogares y porcentaje observado en hogares con jefatura femenina.

Recuadro II.8
PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL Y GÉNERO

En la mayoría de los programas de regularización dominial implementados en América Latina no hay una referencia explícita a la consideración de las desigualdades de género al realizar dicha regularización. El objetivo general que se plantea en estos programas es el de aliviar los problemas derivados de la pobreza. En su formulación se pone énfasis en la situación de la población destinataria en cuanto a ingresos o niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI), pero escasamente se mencionan los particulares problemas que generan las complejas formas familiares desde el punto de vista legal: parejas de hecho durante periodos en los cuales han tenido hijos; parejas formalizadas legalmente, pero separadas de hecho, en las que tanto la mujer como el hombre han formado nuevas parejas de hecho, entre otras situaciones. Por lo tanto, no se prevé quién será en los diferentes casos el titular de la propiedad por legalizar, sino que se sigue la legislación vigente, en la que no consideran estas organizaciones familiares.

Si bien los organismos internacionales —como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento— reiteran la necesidad de que en los Programas que financian se preste especial atención a la cuestión de género, esta no se ha introducido aún en los documentos de formulación ni en los reglamentos operativos correspondientes. Lo que ocurre en la realidad es que en la fase de implementación de dichos programas, y según cuál sea la institución encargada, se consideran las distintas formas de organización familiar y se trata de dar iguales derechos al hombre y a la mujer en los documentos que atestiguan la propiedad del lote o vivienda que se está regularizando, independientemente de la situación legal de la pareja. También se protege a la mujer casada legalmente, pero separada de hecho, caso en el que se regulariza el lote donde habita la mujer con sus hijos, sobre la base de declaraciones juradas de testigos, las que adquieren validez legal, si el ex marido no comparece tras la publicación de edictos. Así ocurre, por ejemplo, en Argentina, en las acciones de regularización llevadas a cabo en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios.

En Honduras se diseñó una metodología de trabajo en la que se justifica la necesidad de ofrecer una mayor seguridad jurídica a la mujer, apoyándose en argumentos referidos a la inestabilidad de las parejas y a la gran proporción de hogares en los que la jefa de familia es la mujer, sea porque vive sola con sus hijos, o porque vive en pareja, pero es la persona encargada del mantenimiento económico de la familia. De acuerdo con esto, se realizó una campaña de concientización con el objeto de que las familias aceptaran la titulación a nombre de la madre e hijos o, en su defecto, a nombre de la familia (madre, padre e hijos). En el caso de que la pareja no quiera que el título de propiedad quede a nombre de ambos integrantes, el hombre puede renunciar a sus derechos para que solamente la mujer, jefa de familia, sea dueña del lote legalizado. Este programa está aún implementándose, pero el número de hombres que ha renunciado a sus derechos corresponde aproximadamente a un 10% del total de los lotes que se legalizarán (alrededor de 2.300 lotes). Sin embargo, esta solución presenta una debilidad intrínseca, dado que depende del órgano ejecutor. Por lo tanto, se recomienda que la cuestión de género sea considerada desde el inicio de los programas, es decir, desde su formulación, o incluso antes, cuando se promulga la legislación más general respecto de la propiedad de la tierra y la vivienda, aplicable a todos por igual y no “caso por caso”.

En Costa Rica se ha implementado una política explícita de género a partir de 1990, cuando en virtud de la Ley de Igualdad Real entre hombres y mujeres se titularon las viviendas y lotes de tierra de los sectores pobres urbanos a nombre de ambos cónyuges en el caso de las parejas legalmente constituidas, y a nombre de la mujer en el caso de las uniones de hecho. En la ley se estableció que la tierra y la vivienda debían considerarse propiedad familiar, concediéndose a ambos cónyuges derechos iguales de propiedad y privilegiando a las mujeres al darles la copropiedad o, directamente, la propiedad de viviendas y tierra distribuidas por el Estado.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Proyecto Pobreza Urbana: Estrategias para los Gobiernos de América Latina y el Caribe.

B. POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA

En el año 2000, la CEPAL señalaba que pese a los esfuerzos realizados por los países de la región, los resultados de los nuevos “patrones de desarrollo” eran insatisfactorios en términos económicos, sociales y ambientales. Esta situación, se decía, para una gran parte de la población iba acompañada de una escasa titularidad de sus derechos ciudadanos, lo que en los terrenos jurídico y político se manifestaba en una desigualdad fundamental en el acceso a la justicia y en una escasa participación en las decisiones políticas, en tanto que en las esferas económica y social se traducía en disparidad de oportunidades, inestabilidad laboral, bajos ingresos, impedimentos a la movilidad social, particularmente para las mujeres, desconocimiento de la diversidad étnica y cultural, e indefensión frente al infortunio (CEPAL 2000b, p. 48).

El supuesto que inspiró las reformas de la década pasada era que el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos internos, conjuntamente con la apertura externa y la reestructuración del sector público, garantizaría un crecimiento económico estable y dinámico. Esto no ha acontecido en la mayoría de los países de la región (CEPAL 2000b, p. 58).

Paralela y paradójicamente, este período de desmontaje de las políticas basadas en la centralidad del Estado coincide con el período de auge de los derechos de las mujeres. Las filosofías universalistas inspiradas en el modelo de los trabajadores asalariados, con frecuencia organizados en sindicatos con agendas reivindicativas, y también en el fortalecimiento de los sectores medios para asegurar la capacidad de compra de los bienes producidos a nivel nacional, empezaron a decaer (CEPAL, 1995). Al mismo tiempo se hicieron más evidentes algunos aspectos centrales de la crítica feminista, que argumentaba que la ciudadanía era incompleta también desde el punto de vista de género y que la titularidad de derechos se había desarrollado sobre la base de un paradigma en crisis basado en la familia patriarcal, en la que el rol de proveedor recaía en el hombre.

Los estados latinoamericanos reformados se orientaron a la acción en materia social impulsados por los postulados del Consenso de Washington “ampliado”, del que surge un modelo de política social que pone el acento en la inversión en el capital humano y convierte al Estado en un ente regulador que coexiste con la participación activa de subsectores estatales y privados, así como de organizaciones no gubernamentales (ONG), de una manera más plural y menos centralizada.

Las reformas modificaron las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado, y aunque este último quedó limitado en sus funciones y capacidades, en el contexto democrático se convirtió en un espacio que permitía la participación de corrientes sociales que insertaron su agenda en los poderes públicos e introdujeron nuevas formas de hacer políticas.

El análisis de las políticas públicas, entendidas como acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo, y de sus efectos sobre la pobreza de las mujeres debe abordarse a distintos niveles. Por un lado está el análisis de las reformas macroeconómicas y de sus efectos sobre el empleo, más específicamente sobre el empleo femenino. Para determinar cómo incidieron la apertura comercial, las reformas financieras y monetarias, fiscales y del sistema de pensiones, es preciso que se amplíe la agenda de investigación para documentar casos nacionales y subregionales sustentados en información empírica, actualmente insuficiente.²⁵ En segundo lugar, es necesario contemplar los avances en la política sectorial,

²⁵ Una revisión bibliográfica sobre género y economía realizada por la CEPAL muestra la importancia de profundizar estos estudios a nivel nacional, ya que documentan la heterogeneidad de las situaciones que se

particularmente en las áreas de la educación y la salud, cuya importancia en el combate contra la pobreza es ampliamente reconocida. En tercer lugar, no se puede ignorar la relevancia de las políticas agrícolas y rurales. Por otro lado, está el amplio desarrollo de los procesos de descentralización, que han transferido responsabilidades y recursos a ámbitos territoriales en los que se vienen produciendo considerables avances en cuanto a la equidad de género. Finalmente, hay que mencionar las políticas transversales, más específicamente, las políticas de género, que se abordan en el capítulo III. En todos estos ámbitos hay avances y desafíos que inciden en la lucha contra la pobreza y pueden favorecer la equidad de género, siempre que incluyan acciones y enfoques específicos orientados a cerrar las brechas que actualmente existen. En ese sentido, el objetivo es diseñar estrategias que permitan visualizar lo “público” en un sentido amplio, envolviendo múltiples instancias del sector privado y la sociedad civil (CEPAL, 2000b, p. 21).

Esta sección está dedicada principalmente al análisis de políticas que promovieron la implementación de programas focalizados “de emergencia”, los que más adelante se transformarían en programas a largo plazo. A continuación se examinan aquellos programas relevantes diseñados desde una perspectiva de género y orientados a combatir la pobreza. Este análisis se centra en los conceptos, metodologías y prácticas que pueden ser útiles para entender la multidimensionalidad de los factores que inciden en la pobreza y la desigualdad.

Los desafíos del futuro exigen una mejor articulación de las políticas económicas, sociales y ambientales capaces de conjugar los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000b). Desde una perspectiva de género, este enfoque integral debiera incluir tres desafíos fundamentales: la redistribución del poder, los ingresos, y los activos y el tiempo.

1. Los programas focalizados contra la pobreza

Estos programas, de diversa factura, cuentan con una amplia participación de mujeres, la que se ha acentuado en las últimas décadas, aludiéndose con frecuencia a la naturaleza filantrópica del espíritu femenino y asignándoles tareas que antes eran asumidas como responsabilidades estatales de provisión de servicios sociales básicos. Estos programas se han caracterizado por una presencia femenina muy superior al porcentaje de mujeres identificadas como pobres. Es así que algunos programas para la superación de la pobreza a menudo reproducen patrones de discriminación al implicar la participación de las mujeres como prestadoras gratuitas o subpagadas de servicios de bienestar familiar y social, siendo aún marginal el grado en que se las trata como sujetos con derechos y beneficiarias directas de intervenciones dirigidas a mejorar su calidad de vida.

En una serie de estudios recientes realizados por la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL²⁶ se analizan varios programas de lucha contra la pobreza en la región: asistencia alimentaria, transferencias monetarias, condicionadas o no, a través de madres de familia, empleos de emergencia y organización del

presentan en la región y, a la vez, dan cuenta de un notable avance teórico y conceptual. De todas maneras, en los estudios existentes llama la atención el predominio de enfoques neutros desde el punto de vista de género, la falta de información desagregada según sexo y el carácter limitado de los análisis (Marco, 2001). Asimismo, al destacar los progresos en materia de reformas previsionales, se muestran los impactos negativos que estas han tenido sobre la equidad de género en cinco países (véase CEPAL, 2003b). En CEPAL (2004e) y Trotz (2004) puede encontrarse información sobre el tema para los países del Caribe.

²⁶ Véanse Armas (2004), Daeren (2004), Lobo (2003), Pereira de Melo (2004) y Prates (2004).

cuidado infantil en comunidades pobres, así como dos casos de programas gestionados específicamente por los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer.²⁷

Se trata de programas orientados a satisfacer un conjunto de necesidades básicas de renta mínima, promoción social, microcrédito y otros, cuyo propósito es proveer condiciones mínimas de supervivencia, y en los que se asume la centralidad de la familia como intermediaria entre el Estado y la sociedad. La concepción más integral de la pobreza y —sobre todo— de la forma más coordinada de abordarla, ha llevado a que se preste una mayor atención a las familias como eje de las acciones destinadas a reducir la pobreza, en contraste con las orientaciones tradicionales, que se centraban más en las personas como individuos. En muchos de los programas actuales se establece como contraparte a la unidad familiar. Sus acciones están dirigidas a aumentar las capacidades del grupo familiar para superar su condición de indigencia a través de su integración a redes de servicios públicos en los ámbitos de la salud, la educación y el empleo, y de la entrega de transferencias monetarias. Sin embargo, en la práctica, la familia aparece representada por las mujeres.

En Guyana, por ejemplo, tras el establecimiento de una Difficult Circumstances Unit en el Ministry of Human Services and Social Security se informó que, en el 2001, un 65,5% de los beneficiarios eran mujeres, proporción que había aumentado a un 72,6% en el 2002. Una sobrerrepresentación similar reconoce en Barbados el Poverty Eradication Committee. En Santa Lucía, en el Programme for the Regularisation of Unplanned Development (PROUD), diseñado para brindar a personas y familias la oportunidad de regularizar su propiedad, las principales elegidas fueron las mujeres jefas de hogar. En el caso del programa Bolsa Escola, en Brasil, las mujeres constituyeron un 91% de los responsables legales para la recepción del beneficio, lo que significa que de 5,1 millones de familias destinatarias, 4,7 millones tenían a una mujer como titular del subsidio y solo 400.000, a un hombre. En el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) de Bolivia, cuya finalidad es la provisión de empleo mínimo, se sobrepasó ampliamente la cuota de mujeres propuesta, que era de al menos un 30% de los beneficiarios.

Los programas de cuidado infantil también tienen a las mujeres como titulares, debido a la naturalización de su rol; los programas cuyo objetivo es el cuidado infantil o el desarrollo integral en la temprana infancia forman parte de las estrategias de alivio de la pobreza en la medida en que se centran en los niños de comunidades pobres y procuran dar respuesta a una situación socioeconómica deteriorada que se traduce en problemas de malnutrición y falta de estimulación temprana entre preescolares. Del diseño del programa, así como de las evaluaciones, se concluye que las preocupaciones prioritarias son el bienestar y el desarrollo en la temprana infancia. El desarrollo y el bienestar de las mujeres son considerados importantes en función de dicho objetivo principal. No se presta atención al papel y las responsabilidades de los padres en el desarrollo idóneo durante la temprana infancia.

En algunos casos, como el de las Madres Comunitarias en Colombia, un efecto positivo de los programas ha sido que las mujeres —a través de los espacios de capacitación colectiva— han empezado a organizarse y a reclamar paulatinamente sus derechos, apoyadas por organizaciones no gubernamentales de mujeres y de derechos humanos.

La sobrerrepresentación femenina también se da en programas orientados a proporcionar los llamados “empleos de emergencia”, muchos de ellos copados por mujeres que —a cambio de pan, otros alimentos e insumos, o de una suma de dinero a menudo bastante inferior al salario mínimo— desempeñan a tiempo completo o parcial, por un período de tiempo normalmente limitado, trabajos muy

²⁷ Véanse también Bandeira (2004) y Trotz (2004).

precarios de reparación de caminos e infraestructura pública, preparación y entrega de alimentos que sirven de insumos para programas públicos de combate contra la desnutrición, recolección de basura y otros servicios “públicos” que buscan reducir el déficit histórico que tienen los países en las áreas de infraestructura, salud y educación, básicamente.

La primera observación apunta al hecho de que las mujeres aparecen como las integrantes de la principal clientela de programas destinados a la familia y también a que en algunos de ellos está surgiendo una nueva orientación hacia las “madres de familia” y “jefas de hogar”, que se justifica a partir de criterios de eficiencia, ya que hay abundante evidencia en el sentido de que los recursos bajo el control de las mujeres son utilizados más eficazmente en favor del bienestar de la familia y, en especial, de los niños. Dichos criterios no toman en cuenta el tiempo destinado a armonizar esas tareas con las responsabilidades domésticas y estarían demostrando que la pérdida de atribuciones de las instituciones públicas en materia de provisión de servicios, con el consiguiente aumento de la eficiencia en la asignación del gasto público, esconde el desplazamiento de tareas públicas al ámbito privado de la familia y la comunidad, en el que las mujeres tienen un papel central.

Entre los efectos positivos de esta reorientación de los programas está el hecho de que las mujeres aparecen cada vez más como receptoras y administradoras de recursos e interlocutoras de los organismos públicos, a la vez que adquieren un poder dentro de la familia y la comunidad que les permite acumular muy importantes experiencias de negociación y liderazgo. La participación de las mujeres en estos programas como beneficiarias directas ha permitido su empoderamiento y el aumento de su confianza en sí mismas, ha abierto la posibilidad de “salir del hogar”, romper su aislamiento y compartir con otras mujeres, así como de ampliar sus horizontes emocionales y cognitivos y sus redes sociales de apoyo.

Estos programas “explotan” el imaginario social, que concibe a la mujer como dedicada al servicio de los demás, mientras que en los estudios se muestra que las mujeres que participan en dichas acciones están interesadas en obtener capacitación y acceso a activos y servicios financieros para insertarse en actividades productivas e incrementar sus ingresos. Las evaluaciones de impacto del Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA-Oportunidades) de México han demostrado que las mujeres pobres —más que los hombres— se preocupan por el bienestar y la salud de sus hijos e hijas, así como también que anhelan para ellos una prolongada inserción escolar. Entre los hombres se detectó una mayor reticencia a que sus hijas ingresaran al colegio, sobre todo a la educación secundaria. El incentivo de la beca escolar, de un monto levemente más alto para las niñas, permite al gobierno legitimar las aspiraciones de las mujeres en cuanto a la educación de sus hijas y otorgar apoyos concretos para hacerla posible.

En el caso del programa de Bono Solidario en Ecuador es muy relevante la constatación de que los subsidios en manos de las madres redundaron positivamente en la inserción educacional y en la salud de sus hijos —aunque no se sabe si en el mismo grado para niñas y niños—, a pesar de que la entrega de las transferencias no estaba condicionada por exigencia alguna al respecto.

Las características de estos programas para la superación de la pobreza, su consolidación como modelos que habría que seguir y su creciente feminización muestran que, paulatinamente, los objetivos de las políticas sociales y laborales “universales” han sido sustituidos por programas antipobreza, focalizados tanto geográficamente como en grupos de mayor vulnerabilidad social (los más pobres), que “por definición no son redes de seguridad, sino acciones focalizadas” (Godoy, 2002, p. 4). En ellos se pone énfasis en la corresponsabilidad de la sociedad civil, el sector privado, los donantes internacionales y los propios pobres con la acción estatal y se identifica a los municipios como los espacios institucionales más adecuados para implementar las acciones previstas en las estrategias.

Entre las principales características de estos programas figuran las siguientes:

- la posibilidad de una mejor coordinación de las acciones gubernamentales con las del sector privado y la sociedad civil;
- una focalización más precisa, territorial y en la pobreza extrema (o indigencia) y, en menor medida, también en grupos específicos (niños, jefas de hogar, indígenas, ancianos, discapacitados);
- una ejecución más descentralizada;
- la consideración de la familia como unidad de intervención y un creciente reconocimiento del papel de las mujeres como “promotoras del bienestar familiar”;
- la tendencia a promover transferencias monetarias directas, prefiriéndose transferencias “condicionadas” en vez de “no condicionadas”;
- una acentuada orientación a la formación del capital humano;
- una incipiente orientación a la formación del capital social;
- la introducción de cierto grado de corresponsabilidad por parte de la población beneficiaria.

Desde una perspectiva de género, el problema es que a menudo estos programas no incorporan la heterogeneidad que muestran los distintos tipos de familias en cuanto a ciclo de vida, composición y estructura, así como tampoco la variada gama de formas de organización familiar. En el imaginario social, “familia” se asimila a “familia nuclear que constituye un hogar” y es frecuente que existan fuertes prejuicios morales en contra de las nuevas formas de familia.²⁸ Al mismo tiempo, en los programas en general no se ha prestado suficiente consideración a las desigualdades en el interior de las familias, según edad o según sexo. Parten del supuesto de que las relaciones intrahogar son equitativas y que existe igualdad de trato entre los miembros, lo que es refutado por la creciente evidencia empírica. Desde una perspectiva más general, estos programas —a pesar de sus efectos positivos bajo determinadas condiciones— son claramente insuficientes para disminuir la pobreza y debieran entenderse como complementos de políticas universales, solidarias y eficientes que permitan un diseño integrado y la participación ciudadana en su ejecución.

2. Círculos virtuosos

Una de las lecciones aprendidas, según se señala en diversos estudios, es que los programas analizados se potencian positivamente cuando se articulan con las oficinas nacionales de la mujer; estas, como aparece claramente, aportan diseños más integrales y centrados en el bienestar de todas las personas, superan las percepciones utilitarias de la mujer y fomentan explícitamente su empoderamiento. Este es el caso de dos de los programas estudiados por Daeren (2004), quien concluye que de ocho programas nacionales para la superación de la pobreza analizados, solo dos tienen un evidente enfoque de derechos en general y

²⁸ Véase el informe presentado por Colombia a la trigésima quinta reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en La Habana, Cuba, el 28 y 29 de abril del 2003.

pretenden poner fin a cualquier tipo de discriminación —también por razones de sexo y género— que afecte a su población beneficiaria.

Se trata de dos programas coordinados por los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres, que benefician a grupos específicos, en este caso a jefas de hogar y madres adolescentes. Son programas de menor peso político y presupuestario y de alcance más reducido en cuanto a número de personas destinatarias, pero que promueven explícitamente los derechos de las mujeres para así lograr una mayor equidad de género mediante estrategias de “empoderamiento” individual y social, con miras a incrementar la autonomía económica y social. Su mayor aporte es que muestran una concepción integral de la pobreza y están diseñados para apoyar a personas económicamente excluidas y socialmente estigmatizadas en la recuperación de su dignidad, derechos y bienestar, tomando explícitamente en cuenta la existencia de desiguales relaciones de poder, sobre todo de género y generacionales. Asimismo, incentivan a las personas para que conozcan sus derechos —también sus derechos sexuales— y prestan asistencia judicial. En este sentido, interceden para que las personas tengan un mayor acceso a los servicios y beneficios de carácter universal que el Estado pone a su disposición, a la vez que, por el otro lado, se preocupan de que estos servicios tomen en cuenta las necesidades y demandas específicas de estos usuarios. Además de atender a las necesidades básicas de las personas, relacionadas con el diario vivir, abogan por que se responda a algunas de sus necesidades estratégicas, relacionadas con su posición de exclusión política y económica, estigmatización social y discriminación.

Por otra parte, el programa PROGRESA-Oportunidades de México²⁹ es el único entre los estudiados que se ejecuta bajo la responsabilidad de un ministerio sectorial y que opera con una estrategia que apunta a que los beneficios monetarios se entreguen a las madres de familia, lo que podría aumentar el control de estas sobre los recursos y, de esta manera, fortalecer su poder de negociación. Al mismo tiempo, otorga becas educacionales más altas a las niñas con miras a asegurar su inserción educacional y así quebrar la reproducción intergeneracional y genérica de la pobreza.

La escasa atención prestada a los derechos de las mujeres en los programas “grandes y generales” de combate contra la pobreza se relaciona con el hecho de que en la mayoría de ellos se ofrece a los pobres “beneficios sin derechos”. La principal preocupación de estos programas es el “alivio” de la pobreza, sea mediante la creación de redes de protección mínima para grupos de población en situaciones de emergencia o con la oferta de medidas de último amparo a grupos que no pueden beneficiarse de otras disposiciones —más estructurales y universales— o a aquellos para los cuales esas otras medidas resultan inapropiadas o insuficientes. Estos apoyos en las áreas de la educación y de la inserción laboral son “beneficios” temporales, otorgados a grupos bien delimitados, de acuerdo con criterios de elegibilidad y condicionados a ciertos requisitos o contraprestaciones. De hecho, la prestación —cada vez más masiva— de estos beneficios parece ir acompañada de un proceso de debilitamiento de los derechos, si se considera que “los derechos sociales no se encuentran sujetos al cumplimiento de condición alguna por parte del titular” (CELS, 2003, p. 18).

Es interesante observar que la mayor atención prestada a las mujeres o su incorporación en los programas se han dado en el marco de su función de “madres de familia” o “jefas de hogar”, responsables del bienestar de sus familias y, más específicamente, de los niños. Incluso en los dos programas

²⁹ Inicialmente conocido como Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el Programa de Desarrollo Humano - Oportunidades creado en el 2002, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), coordina los esfuerzos para la superación de la pobreza realizados por la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social (Inmujeres, 2004).

coordinados por las oficinas de las mujeres, cuyo propósito es promover explícitamente los derechos de las mujeres, las beneficiarias elegidas son, nuevamente, jefas de hogar y madres adolescentes.

La orientación hacia las jefas de hogar como nuevo grupo destinatario responde al hecho de que, entre los hogares indigentes, los con jefatura femenina están sobrerrepresentados, y también a que en los años noventa el mayor aumento de los hogares con jefatura femenina se produjo entre los pobres no indigentes. Habitualmente, en estos hogares no está presente un cónyuge, por lo que “a las dificultades de inserción en el mercado laboral —que enfrentan todas las mujeres— se unen las dificultades para el cuidado de los hijos menores” (Arriagada, 2003). Sin embargo, solamente en tres de estos programas —Mujeres Jefas de Hogar en Chile, Construyendo Oportunidades en Costa Rica y Guarderías Comunitarias en Guatemala— se presta atención al tema del cuidado infantil. Además, en el diseño de ninguno de los programas se dio debida consideración a las distintas formas que pueden asumir estos hogares: monoparentales, ausencia temporal (por migración) o definitiva (por muerte, separación o divorcio) del cónyuge, presencia o no de otros adultos, número de hijos y otros dependientes económicos y etapas del ciclo de vida, entre otros aspectos. De hecho, con excepción del programa implementado en Chile,³⁰ tampoco queda claro quién es “jefa de hogar” y bajo qué circunstancias (mujeres solas sin cónyuge, madres solas sin cónyuge, mujeres que aportan más ingresos al hogar, mujeres que se autodeclaran como jefas, otras).

Solamente dos programas de empleo transitorio y el de Bono Solidario en Ecuador han beneficiado directamente a mujeres “no madres”, a pesar de que en un caso se debe a un problema de focalización. El diseño de uno de ellos, el Plan Jefas y Jefes de Hogar de Argentina, está dirigido a mujeres y hombres jefes de hogares en los que viven jóvenes menores de 18 años de edad, pero una evaluación demostró que el programa había beneficiado igualmente a mujeres adultas “no madres” (hijas y mujeres sin hijos/hijas), o que ya habían cumplido su etapa de maternidad y las obligaciones conexas (mayores de edad); esto significa que dicha participación fue imprevista, ya que no se debió a una intencionalidad del diseño. El hecho de que estos tres programas de transferencias monetarias, basados en estrategias de autofocalización —dos de ellos condicionados a la inserción laboral— hayan atraído también a mujeres “no jefas” o “no madres” demuestra claramente las necesidades socioeconómicas que enfrentan estas mujeres y que deberían ser también objeto de atención por parte de los programas para el alivio o la superación de la pobreza. Es igualmente llamativo que la información sobre los beneficiarios considerados “sin responsabilidad familiar” —niños, solteros y ancianos— generalmente no se desglose según sexo ni se analice desde una óptica de género, ya sea en los diseños, justificaciones o evaluaciones de los programas.

De acuerdo con las evaluaciones que buscan medir el impacto de los programas en la vida y el bienestar de las mujeres, el cuello de botella es, una y otra vez, la creciente ocupación del tiempo de las mujeres con una mayor carga de trabajo “voluntario” y “solidario”, dado que muchas mujeres y técnicos de los programas asumen que esta labor es una responsabilidad femenina natural. Tal percepción implica el riesgo de perpetuar la subvaloración del trabajo no remunerado de las mujeres.

Ejemplar es la afirmación de un organismo que reconoce abiertamente que “la eficiencia se incrementa con un enfoque de género porque permite a las políticas, programas o proyectos lograr una reducción de costos, especialmente por la vía de incorporación de recursos voluntarios. El enfoque de la eficiencia destaca cómo en diferentes líneas de proyectos en el sector productivo, hay mayor eficiencia económica en las mujeres por un uso racional de recursos escasos y capacidad de formar grupos y

³⁰ Este programa gubernamental concluyó en el 2001, después de 10 años de existencia.

aprovechar recursos locales”.³¹ Para los organismos ejecutores, sean estatales o privados, el poder contar gratuitamente con colaboradores locales, mujeres y hombres, para la realización de sus proyectos significa que pueden evitar las contrataciones, o el pago de remuneraciones y contribuciones al sistema de seguridad social, de acuerdo con las normas y leyes laborales vigentes. Las mujeres que participan en estos programas hacen otro tipo de cálculo: que pueden ser recompensadas en especie, con “propinas” de servicios, con reconocimiento público y —más importante aún— con ciertos tipos de aprendizaje que les sean de utilidad en sus negocios o actividades para traer ingresos a sus hogares.

En el caso del programa del Vaso de Leche en Perú, la masiva incorporación de las mujeres como prestadoras del servicio fue imprevista y se debió a una participación voluntaria. En el de PROGRESA-Oportunidades en México se puede atribuir a algunas características del diseño mismo del programa, que “condicionaba” la recepción de los beneficios a ciertos compromisos en las áreas de salud y educación, tradicionalmente de responsabilidad y actuación femeninas. En ambos casos se trata de un efecto negativo —no previsto por los diseñadores—, sin que ello sea equiparado por una expectativa similar respecto del trabajo y el aporte de los hombres. En última instancia, este aporte (solidario y gratuito) que hace la mujer para la superación de la pobreza parece estar “al servicio” de una reducción de los gastos estatales sociales.

En los dos programas para proveer empleos de emergencia se observa también una clara reproducción de la subvalorización del trabajo femenino. Primero, llama la atención que en el Plan Jefes y Jefas de Hogar de Argentina se exija más a las mujeres que los hombres que aporten una contraprestación laboral (a pesar de que oficialmente esto es obligatorio para ambos). Además, la oferta de contraprestaciones reproduce mecanismos de segregación ocupacional, ya que relega a las mujeres a actividades asociadas a las tareas reproductivas. En el PLANE de Bolivia, que ofrece trabajos no calificados con un sueldo muy bajo, pero también empleos profesionales mejor remunerados, se puede observar una clara segmentación vertical según sexo, con una sobrerrepresentación femenina en la categoría de obreros y una subrepresentación en la de profesionales. En ninguno de los dos programas se presta atención al problema del cuidado infantil. Este no es un tema menor, dado que la provisión de estos servicios contribuye a determinar las formas y posibilidades de que disponen las mujeres para generar ingresos propios, aumentar su autonomía y superar su condición de pobreza y la de sus dependientes.

Por otro lado, estos dos programas que otorgan un beneficio monetario —inferiores al salario mínimo legal, a cambio de una contraprestación laboral— promueven indirectamente una “rebaja del empleo”, sobre todo en el caso de Argentina, ya que allí la empresa privada puede aprovechar la oportunidad para bajar sus costos de personal al insertar por períodos de seis meses a hombres y mujeres beneficiarios del Plan en sus procesos productivos, mientras que, tradicionalmente, la mano de obra “subvencionada” en el marco de estos programas se empleaba únicamente en proyectos sociales o de infraestructura “de beneficio para la comunidad”. Sea como fuere, estos programas que ofrecen trabajos no calificados temporales a cambio de un ingreso mínimo, sin contrato de trabajo ni derecho a beneficios de la seguridad social —aparte de un seguro individual que cubre accidentes—, a menudo en condiciones deficientes de higiene y seguridad, conllevan el riesgo de oficializar pública y prácticamente la precarización del empleo. Más aún cuando en los documentos oficiales estas contraprestaciones laborales se consideran como “empleos” y se incorporan en las estadísticas oficiales correspondientes para demostrar los efectos positivos de los programas en la disminución del desempleo. El hecho de que en los dos casos estudiados estos “empleos transitorios” sean ocupados mayoritariamente por mujeres acusa una nefasta tendencia hacia una rebaja pública del empleo y el trabajo, sobre todo del femenino.

³¹ Véase el informe del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile (2001), en el que se hace referencia a los fundamentos conceptuales del Banco Mundial.

Una vez más, solamente en los dos programas coordinados por las oficinas de la mujer se pudo observar una explícita preocupación por quebrar la segregación sexual del trabajo y la subvalorización del trabajo femenino.

El empoderamiento individual y social de los hombres y las mujeres pobres en general no es el objetivo prioritario de la mayoría de los programas en la región, los cuales —a pesar de la actual tendencia a prestar mucha atención al “capital social”— siguen transfiriendo recursos de una manera bastante asistencialista, entregando “beneficios sin derechos”, e incluso dando lugar a prácticas clientelistas que vulneran el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres. Sin embargo, el reconocimiento institucional de las mujeres como eficientes prestadoras de servicios sociales y la consiguiente estrategia de poner las transferencias monetarias o los recursos de los programas básicamente en manos de las mujeres parece —como efecto imprevisto— haberlas “empoderado” al fortalecer su autonomía y su confianza en sí mismas, además de darles la posibilidad de “salir del hogar”, romper su aislamiento social, capacitarse y ampliar sus horizontes (emocionales y cognitivos), así como sus redes sociales de apoyo. Para las mujeres, el hecho de tener acceso a recursos propios aumenta su gama de opciones en cuanto a estrategias de supervivencia, por una parte y, por la otra, disminuye su dependencia económica y social de compañeros, familiares y redes informales y privadas de apoyo.

En casi todos los países es posible constatar un desarrollo de la ciudadanía femenina como un efecto no buscado de los programas asistenciales. Estos, que se crean para canalizar la ayuda estatal hacia la familia, reforzando a menudo los roles femeninos tradicionales, no han podido evitar que las mujeres no sólo encuentren —en el mediano plazo— espacios de socialización y reciprocidad, sino que desarrollen capacidades de liderazgo, crítica y demanda de reconocimiento de su identidad, que reclamen una valorización de su trabajo doméstico y comunitario, así como una redistribución de este trabajo en términos más equitativos. Estos programas han conllevado ganancias en cuanto a su autonomía económica y su capacidad de negociación familiar, lo que podría —según algunos estudios— facilitar la denuncia de la violencia doméstica y otros abusos en el interior de la familia (Montaño, 2001). Las evaluaciones de los programas aquí considerados demuestran que, en la medida en que los programas para el alivio o la superación de la pobreza fomenten deliberadamente la capacitación colectiva y la organización social de las mujeres, los efectos en cuanto a su empoderamiento individual y social serán más considerables.

Los programas analizados, sin excepción, se fundan en varios supuestos no explicitados. Por un lado, estos supuestos y mandatos están vinculados a un modelo de desarrollo económico y social “ideal”, así como también a una construcción social “ideal” en cuanto a tipos de hogares y familias y a los correspondientes roles e “identidades” masculinos y femeninos.

En general, los programas parecen aceptar —sin mucho cuestionamiento— el modelo basado en el crecimiento económico a partir de la producción concentrada en unas pocas actividades orientadas a la exportación, la incentivación prioritaria de la inversión extranjera, el endeudamiento internacional en desmedro del fomento de la inversión y el ahorro internos, un sistema tributario poco equitativo y un desmantelamiento del papel del Estado —entre otros aspectos— como el mejor (o único) modelo disponible para promover el bienestar humano y la reducción de la pobreza. Ni en los diseños ni en las evaluaciones se cuestionan los actuales paradigmas y estrategias del desarrollo socioeconómico. Llama la atención, por ejemplo, que en ningún caso en las justificaciones o en los diseños de los programas se haga referencia a las fuentes de financiamiento o al origen de los recursos con que se cuenta. El supuesto, entonces, es que da lo mismo si los programas son financiados por créditos o endeudamiento externo, donaciones de la cooperación internacional o reasignaciones de partidas del presupuesto nacional. Solamente en una evaluación del programa Bono Solidario de Ecuador se hace una breve mención al

respecto y se subraya que el financiamiento del programa —a partir de una reasignación del presupuesto nacional y el reemplazo de subsidios a los combustibles, la electricidad y el gas por subsidios directos a los pobres— ha tenido claros efectos redistributivos.

Los magros resultados de los programas para el alivio o la superación de la pobreza, así como algunos hallazgos en las evaluaciones de su impacto, indican que algunas afirmaciones y supuestos requieren revisión. Si se parte, por ejemplo, del supuesto de que para la erradicación de la pobreza es preciso contar con mejores mecanismos de (re)distribución de la riqueza, la opción por programas financiados con recursos estatales provenientes de una reforma tributaria —que establezca un sistema tributario más equitativo— resulta claramente más atractiva y eficiente en términos de equidad que la opción por programas cuyo financiamiento implica un mayor endeudamiento nacional. De la misma manera se puede esperar que, si el objetivo es superar la pobreza “estructural”, los programas que alientan la producción y el empleo locales tendrán efectos más sostenibles que los que reparten alimentos y otros productos importados, los cuales incluso pueden “desmantelar” la economía local.

Según otro supuesto, la inserción laboral —a nivel individual y de los hogares— sigue siendo la mejor estrategia y opción para superar la pobreza. Además, esto va ligado a un mandato social: para no ser pobre, hay que trabajar. En primer lugar, esta presunción niega el hecho de que la mayoría de los pobres “trabajan para ser pobres” (Grossman, 2000), y también que —en la economía actual— el monto de los ingresos no guarda relación directa con las horas trabajadas, la intensidad de la labor, ni la calidad del producto. Segundo, no tiene en cuenta que el sistema económico vigente —por razones tecnológicas y otras— no crea suficientes empleos como para absorber la mano de obra disponible y necesitada de un ingreso; mucho menos genera suficientes empleos de calidad que permitan a las personas pobres obtener en condiciones dignas una remuneración que alcance para cubrir sus necesidades y las de sus dependientes “no productivos”.

Relacionado con el anterior está el supuesto de que los pobres, y especialmente las mujeres, son pobres y excluidos de los beneficios del desarrollo básicamente porque adolecen de deficiencias en cuanto a su nivel educativo y de capacitación o “habilitación” profesional, pero que una elevación de dicho nivel permitiría una mejor inserción laboral y llevaría a la superación de su pobreza. Aparte de que con este enfoque se pasan por alto otros mecanismos y causas de exclusión y discriminación, los datos y estadísticas actualmente disponibles demuestran lo incorrecto de tal afirmación. La educación y la formación pueden ser condiciones necesarias para superar la pobreza y la exclusión, pero claramente no son suficientes.

Finalmente, los programas reproducen el tradicional y discriminador mandato social que exige a las mujeres “estar al servicio del otro” y se benefician de él al promover la idea de que el trabajo de cuidado debe ser femenino, voluntario y “solidario”, mientras que no se exige a los hombres el mismo compromiso. Durante décadas, la normativa sociocultural que identifica a las mujeres como “prestadoras de servicios (gratis)” ha sido utilizada y aprovechada inconscientemente por instituciones y programas públicos destinados a generar un mayor bienestar para la población más desfavorecida. En estudios se ha demostrado claramente que —en el marco de los procesos de ajuste— hay una tendencia a cargar a las mujeres “a título individual y como trabajo voluntario en nombre de la solidaridad” con tareas que antes eran asumidas como responsabilidades estatales de provisión de servicios sociales básicos, entre otros. Por no tener conciencia y claridad en cuanto a que para las mujeres los roles, aportes, responsabilidades, posiciones de poder y acceso a los recursos son diferenciados a partir de estructuras sociales “de género”, los programas que buscan la superación de la pobreza reproducen patrones históricos de discriminación y explotación.

En general, los programas “focalizados” de alivio de la pobreza y de emergencia no pueden sustituir las políticas sociales universales que deberían diseñarse para superar el problema crónico y estructural de la pobreza por la vía de promover el cumplimiento de los derechos económicos y sociales de las personas. Desde la perspectiva de los derechos, los programas puntuales para el alivio de la pobreza tendrían que buscar que hombres y mujeres pobres tuvieran mayor acceso a servicios sociales de calidad, que respondieran a sus necesidades y demandas. La promoción de los derechos de las mujeres y de una mayor equidad social y de género es claramente más fácil y factible en el contexto de una política y de programas que fomenten los derechos económicos y sociales de las personas en general. Los dos programas coordinados por los organismos de las mujeres constituyen experiencias valiosas de acciones “integrales” y demuestran la coexistencia fructífera de programas puntuales con políticas universales para propiciar una mayor atención a las necesidades y los derechos de los grupos más excluidos y vulnerabilizados.

La creciente “focalización” de los beneficios sociales no obedece en primer lugar a un objetivo “redistributivo”, sino a la necesidad de optimizar los recursos. Es notable que en la mayoría de los nuevos programas “integrales” y focalizados en los más pobres no se incluya el empoderamiento colectivo entre los objetivos. No han sido impulsados por las demandas colectivas, ni alientan la formación o el uso de organizaciones para tener acceso a los recursos. Los beneficios van directamente a los hogares, y no a las organizaciones, las que no tienen una función formal que desempeñar en actividades colectivas. De esta manera, hay un campo de acción bien restringido para las formas colectivas de empoderamiento, y también son limitados los canales para el empoderamiento individual mediante la participación en grupos.

III. EMPODERAMIENTO, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Este capítulo aborda las relaciones entre la participación política y el desarrollo institucional necesarios para promover el empoderamiento de las mujeres. El concepto de empoderamiento es un concepto político que trasciende la participación política formal y la concientización. Aunque haya surgido en el proceso de lucha por los derechos civiles (León, 1997), hoy en día hace referencia a la necesidad de generar cambios en las relaciones de poder entre hombres y mujeres. El poder se entiende aquí como el acceso a recursos físicos e ideológicos en una relación social siempre presente. Se trata entonces de transformar las reglas del juego que establecen la distribución de la riqueza material y simbólica, la capacidad de decidir libremente en la sociedad y la familia, incluyendo la reingeniería del tiempo, en un proceso de búsqueda de la igualdad.³² En este sentido, desempeña un papel central la transformación de las instituciones sociales, económicas, jurídicas y políticas que encarnan las actuales relaciones de poder.

En el contexto de la globalización, han ido transformándose las prácticas sociales, lo que dio lugar a una pluralidad de demandas y de movimientos sociales que abogan por cambios institucionales en la familia, en el trabajo, en la política y la cultura.³³ Por otra parte, los gobiernos —para adecuar la institucionalidad de los países a la economía de mercado— han impulsado un conjunto de reformas que, en ocasiones, influyen negativamente en los cambios que se han observado y que los mecanismos de adelanto de la mujer en la región promueven. En este documento se señala que los avances registrados son construcciones sociales que operan en contextos más o menos favorables y que causas tan variadas como crisis económicas, problemas de gobernabilidad democrática, tendencias contrarias a la equidad de género o la persistencia de creencias erróneas —entre otras, que los logros actuales son suficientes o, peor aún, que determinan crisis familiares o el abandono infantil— pueden provocar retrocesos. Aun cuando los datos disponibles muestran importantes avances en los últimos años en relación con la participación de las mujeres en la vida pública, es necesario señalar que todavía no se dispone de información suficiente sobre los poderes del Estado, los gobiernos subnacionales y locales y el mundo empresarial, en cuyos espacios de toma de decisiones la presencia de las mujeres sigue siendo una excepción.

Las desigualdades se esconden tras la aparente neutralidad de las instituciones que gobiernan las relaciones sociales, que construyen y reproducen las desigualdades a través de normas de distribución del poder, de los recursos y el tiempo de las personas. Por esta razón, los compromisos internacionales suscritos por los gobiernos en pro de la igualdad y respeto de los derechos de las mujeres requieren la renovación de los marcos jurídicos e institucionales. Los cambios institucionales que están en marcha, algunos irreversibles y otros más bien volátiles, coexisten con un marco institucional que frecuentemente se resiste al cambio y que, incluso, fomenta retrocesos en materia de equidad de género. Asimismo, es importante tener presente que el contexto social y político influye de manera determinante en la legislación de los países, en la aplicación de las leyes y también en la estabilidad de las políticas.

A lo largo de la década pasada, las organizaciones de mujeres y los mecanismos para el adelanto de la mujer, en interrelación con integrantes de los parlamentos y otras instancias del Estado, han encabezado la coordinación y elaboración de políticas que incorporan los criterios de redistribución de oportunidades y recursos entre hombres y mujeres en distintos sectores y promueven el reconocimiento de las mujeres como interlocutoras en los espacios de debate y decisión.

³² Véase un desarrollo del concepto de reingeniería del tiempo en Darcy de Oliveira (2003).

³³ En particular, las demandas de los movimientos feminista, indígenas, afrodescendientes y ecologistas.

Los mecanismos para el adelanto de la mujer forman parte de un amplio campo político que se ha ido conformando en torno a la equidad de género. En él participan personas, instituciones, grupos y colectivos que han puesto en la agenda pública los temas ligados a la desigualdad entre hombres y mujeres. En este campo político, los mecanismos nacionales encabezan el proceso de coordinación de políticas de género y promueven la aprobación de nuevos marcos jurídicos y de reformas legislativas que consideren los derechos y demandas de las mujeres, así como el establecimiento de relaciones sociales equitativas.

A. DESARROLLO INSTITUCIONAL

Si se entiende el desarrollo institucional como una medida del adelanto en términos de la equidad de género, se puede afirmar que la última década ha sido escenario de importantes avances. Además de cambios legislativos, ha habido un desarrollo importante de mecanismos, políticas y programas en distintos ámbitos del Estado y la sociedad. En la mayoría de los países, la intersectorialidad y la transversalización de las políticas de género suponen desafíos a la estructura y estabilidad del aparato estatal. El proceso no ha sido lineal y ha estado condicionado por restricciones externas ligadas a las políticas económicas, las reformas del Estado y los cambios producidos por la globalización, así como por debilidades propias de las políticas de género. Al igual que otras instituciones públicas, los mecanismos para el adelanto de la mujer se ven perjudicadas por la inestabilidad política, el cambio y la rotación excesiva de los recursos humanos, así como por la falta de recursos financieros y técnicos. Aún más, la "baja intensidad" de estos mecanismos determina que, con frecuencia, se encuentren en el riesgo de desaparecer, ser fusionados o ver modificado su mandato (Montaño, 2003). De hecho, del 2000 al 2004, la continuidad del mecanismo nacional se puso en tela de juicio por lo menos en cinco países de la región.

A pesar de su heterogeneidad, prácticamente todos los países han adoptado marcos jurídicos que responden a los compromisos internacionales sobre equidad de género. En los años noventa, la convocatoria por parte de las Naciones Unidas a las reuniones mundiales, especialmente la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), constituyeron momentos privilegiados para poner la equidad de género en el centro del debate nacional e internacional. Los cambios más destacados en el ámbito de las reformas constitucionales son los siguientes: la adopción de los dos pactos sobre derechos humanos y de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como la inclusión explícita del principio de igualdad y no discriminación en algunas constituciones y la creciente vigencia del principio de afirmación positiva (Guzmán, 2003).³⁴ Asimismo, la gran mayoría de los países cuenta con leyes en materia de violencia inspiradas en la Convención de Belém do Pará y con legislación electoral favorable a las cuotas (Rioseco, 2004; Bareiro y otros, 2004).

La suscripción de los tratados internacionales refuerza la acción de los mecanismos de género en el Estado y amplía las posibilidades de coordinar políticas con otros actores y de atender los reclamos de los movimientos de mujeres, sobre todo en contextos nacionales poco proclives a institucionalizar valores y demandas relativos a la equidad de género.

³⁴ En octubre del 2003, de los 33 países de la región de América Latina y el Caribe, solo cuatro no habían ratificado el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR, 1966) y solo seis no habían ratificado el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (CESCR, 1966).

La intervención de la sociedad civil y, sobre todo, del movimiento de mujeres, ha sido un factor decisivo de este progreso, que se tradujo en la formación de alianzas, no exentas de las tensiones propias de la democracia. Hasta hoy, el movimiento social de mujeres sigue siendo el principal agente de cambio, contribuyendo a la formulación, diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas. De hecho, los países donde este movimiento tiene fuerza política se han destacado por sus avances, más aún cuando ha construido alianzas estratégicas con las oficinas nacionales de la mujer. Sin embargo, en ciertos casos, los resultados insatisfactorios y las críticas a los contextos gubernamentales han alentado el surgimiento de propuestas de organismos privados que pretenden apropiarse del papel del Estado en el ámbito de las políticas de género. Sin negar la importancia de estos organismos ni el valor estratégico que, en algunos casos, tiene su cooperación, es necesario fortalecer las políticas de género, convirtiéndolas en políticas de Estado (Montaño, 2002). Con tal fin, se debe dejar de considerar al Estado como un enemigo, para entenderlo como la cristalización de las relaciones sociales. La cabal comprensión de que la construcción del Estado democrático es una tarea prioritaria de la sociedad civil puede ayudar a potenciar los resultados, mediante la gradual integración, a las estructuras del Estado de enfoques, proyectos y actores emergentes.

Entre los avances más notables identificados figura la labor de los mecanismos para el adelanto de la mujer orientada a insertar, en forma transversal, la perspectiva de género en los órganos de planificación, los presupuestos y las actividades de control. Aunque el inicio de estos programas es muy reciente como para contar con una evaluación, están mostrando nuevos caminos para integrar la equidad de género en los núcleos de decisión. Es el caso, entre otros, del Programa de Mejoramiento de la Gestión en Chile (véase el recuadro III.1), el Plan Plurianual en Brasil y el Consejo de Planificación en Ecuador.³⁵

Recuadro III.1
**ENFOQUE DE GÉNERO DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA
GESTIÓN DE CHILE**

En el marco del Consejo de Ministros de Chile, se toma la decisión, en el año 2001, de incorporar el enfoque de género en dos de los instrumentos de control de gestión pública de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Fondo concursable y el Programa de mejoramiento de la gestión, que constituyen un ámbito estratégico para mejorar la calidad de vida de las mujeres. El Fondo concursable es una herramienta presupuestaria que tiene como objetivo financiar iniciativas innovadoras que rompan con la inercia y rutina de la gestión pública. El Programa de mejoramiento de la gestión está orientado a perfeccionar el desempeño institucional de los servicios públicos. La incorporación del Sistema de enfoque de género en el marco de este último fomenta la inclusión del enfoque de género en los procedimientos regulares de los servicios públicos y la adopción de medidas para que sus productos lleguen de manera más equitativa a mujeres y a hombres. Además, resulta positivo que el Sistema prevea un incentivo monetario para recompensar un trabajo adecuado a favor de la equidad de género, ya que estimula a las instituciones públicas a cumplir con sus requisitos con seriedad y profesionalismo.

Modelo de gestión

El Sistema de equidad de género consta de cuatro etapas, que los servicios públicos deben ir cumpliendo de año en año. El avance a una nueva etapa implica la revisión y adecuación de las anteriores, con miras a profundizar la incorporación de criterios de equidad de género en los productos del servicio. En líneas generales, estas etapas son:

Etapa I: Diagnóstico con enfoque de género de los productos y sistemas de información.

³⁵ Según información recolectada en el marco del proyecto “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe”, ejecutado por la Unidad Mujer y Desarrollo.

Etapa II: Elaboración de un plan y un programa de trabajo para incorporar el enfoque de género en los productos y sistemas de información.

Etapa III: Aplicación y seguimiento del programa de trabajo.

Etapa IV: Evaluación de la aplicación del programa y recomendaciones para el futuro.

El objetivo de incorporar en los productos que entrega la institución la perspectiva de género apunta a que, en las instituciones públicas:

- se planifique atendiendo las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres;
- se reorienten recursos para reducir las brechas existentes entre hombres y mujeres, y que
- los funcionarios incorporen este enfoque en sus prácticas rutinarias.

Fuente: Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Departamento de Estudios y Estadísticas, Santiago de Chile, abril de 2004.

1. Institucionalización del tema de salud reproductiva

El desarrollo institucional ha sido notable en numerosos ámbitos. En el campo de la salud, los países han respondido a los problemas de salud reproductiva en mayor o menor grado, a través de variadas estrategias, y se ha adoptado un volumen apreciable de leyes, políticas y programas.³⁶ La mayoría de los países establecen en sus legislaciones y políticas el derecho de las personas a la planificación familiar, respetando la libre decisión sobre el número y espaciamiento de los hijos. Asimismo, en las legislaciones y políticas recientes en Bolivia, Brasil y Perú, se reconoce la salud reproductiva y la planificación familiar como derechos humanos fundamentales.³⁷

El reconocimiento de los derechos reproductivos se ha incorporado en los marcos constitucionales en Brasil, Cuba y Ecuador, en la Ley de salud reproductiva y procreación responsable en Argentina y en la Ley General de Población en México (véase el anexo 1). Además, en muchos países se han registrado avances en cuanto a normativas que garantizan la provisión de métodos anticonceptivos sin restricciones, la información y la consejería, reglamentan la anticoncepción quirúrgica, reconocen el uso de la anticoncepción de emergencia (Brasil, Ecuador) y abogan por la atención humanizada del aborto (Brasil, Perú y Bolivia). Asimismo, en algunos países se ha suprimido la obligación existente de obtener el permiso de la pareja para la anticoncepción. La aprobación de nuevos marcos jurídicos, políticas y programas ha dado lugar a la creación de nuevas instancias públicas que abordan el tema de la salud sexual y reproductiva, en las que frecuentemente participan organizaciones de la sociedad civil, lo que contribuye a su estabilidad.

³⁶ Véase el documento que presentó la CEPAL en la reunión de la Mesa Directiva Ampliada del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL, Santiago de Chile, 10 y 11 de marzo del 2004 (CEPAL, 2004e).

³⁷ Entre las instituciones responsables de la aplicación de estas políticas cabe mencionar el Comité nacional por una maternidad segura y los comités departamentales de salud sexual y reproductiva de Bolivia, la Comisión nacional de población y desarrollo de Brasil, que tiene carácter interministerial y presencia de la sociedad civil, la Comisión interministerial para la prevención del embarazo adolescente y la Comisión interministerial y consejos consultivos de ONGs y organizaciones de la sociedad civil de Chile, las Instancias tripartitas en salud sexual y reproductiva de Colombia, la Dirección general de salud reproductiva, dependiente del Ministerio de Salud, y el Grupo interministerial de salud reproductiva de México, el Consejo nacional de salud reproductiva de Paraguay y la Comisión nacional de coordinación de políticas de planificación familiar y salud reproductiva (CORDIPLAN) de Perú (CRLP, 2000; Bonan Janoti, 2002; Vásquez y Romero, 2002).

Los planes, políticas, programas y servicios de salud reproductiva a nivel nacional se orientan a proveer cuidado a la salud reproductiva de las mujeres en todas las etapas del ciclo de vida, disminuir el número de embarazos no deseados y abortos, detectar y tratar el cáncer cervical y de mama, mejorar la atención prenatal y posnatal, con vista a aumentar el índice de nacimientos atendidos por profesionales, así como a reducir el riesgo reproductivo en los adolescentes, y prevenir el VIH/SIDA y las enfermedades de transmisión sexual.

A su vez, estos programas contemplan la sensibilización y capacitación de los funcionarios y contribuyen a crear nuevos marcos interpretativos para la salud de las mujeres y los derechos reproductivos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la sexualidad y la reproducción aún se consideran como temas exclusivos del campo de la salud y no como derechos.

2. Políticas contra la violencia doméstica

En esta década, se ha avanzado en la institucionalización de las políticas contra la violencia doméstica, lo que se manifiesta en la cantidad y calidad de la información y de los conocimientos producidos, en las reformas de las mallas curriculares universitarias, escolares y de academias especializadas, en la aplicación de programas de capacitación de autoridades y funcionarios, en la creación de instancias especializadas —tales como comisiones nacionales, fiscalías, juzgados especiales, defensorías—, en la producción de normas y procedimientos de registro y atención en los casos de violencia y en la redefinición de la violencia como problema de salud pública, de seguridad ciudadana y de derechos humanos.

En casi todos los países, las iniciativas, proyectos y acciones aislados contra la violencia doméstica y familiar dejaron lugar al diseño y aplicación de políticas públicas y planes nacionales en la materia. Los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer han sido los motores del proceso de transversalización de la prevención y erradicación de la violencia doméstica en el Estado. Estas instituciones tuvieron a su cargo la propuesta y negociación las políticas públicas, y la producción de investigaciones, estadísticas y conocimientos sobre el impacto de la violencia doméstica desde nuevas perspectivas, por ejemplo, en términos de la elevación de los costos de los servicios del Estado.

En el sector salud, se ha avanzado en la capacitación al personal médico, de enfermería y auxiliar, de ambos sexos, y en la elaboración de normas y protocolos de atención.³⁸ En el sector educación, se destaca la incorporación del tema en la preparación de los profesores y la transversalización del enfoque de género en algunas mallas curriculares de la enseñanza primaria y secundaria, con énfasis en valores como el respeto, la tolerancia y la convivencia pacífica.³⁹ En el sector justicia, corresponde resaltar los

³⁸ Las iniciativas más novedosas comprenden, entre otras, el Programa de atención a la violencia intrafamiliar de la Caja costarricense de seguro social; el modelo de atención del Plan estratégico de salud del Ministerio de Salud de Bolivia, que incorpora el tratamiento de la violencia contra las mujeres y las niñas como un problema de salud pública en todos los niveles de gestión de esta cartera, el modelo del Ministerio de Salud de Panamá, que elabora normas de procedimiento para la atención integral; el control permanente de casos de violencia a través de un sistema de vigilancia (Violence-Related Injury Surveillance System – VRISS) del Ministerio de Salud de Jamaica; y la creación del Centro de asistencia de violencia intrafamiliar (CAVIF) del Centro de emergencias médicas del Paraguay (Rioseco, 2004).

³⁹ Tales como el Programa de prevención de la violencia en la escuela de Bolivia, el Plan nacional de violencia en escuelas primarias de Costa Rica y la aplicación del proyecto “Contra la violencia, eduquemos para la paz” en Honduras, México y Panamá (Rioseco, 2004).

programas de capacitación a jueces, funcionarios judiciales y de fiscalías, procuradurías y defensorías públicas, así como la creación de juzgados y fiscalías especializadas.⁴⁰

También hay países que han articulado la lucha contra la violencia sobre la base de la incorporación de normativas en materia de igualdad de oportunidades, aplicables en el ámbito del Ministerio del Interior en Chile y de las municipalidades, en El Salvador. Por su parte, se amplió la capacitación, para abarcar al personal de las Fuerzas Armadas, el Colegio Militar y de todas las jerarquías policiales en el Paraguay, lo que subsana la dificultad que por muchos años produjo en términos de continuidad su rotación y traslado. El mejoramiento de la coordinación entre la policía y las organizaciones de mujeres que trabajan en el tema se señaló como un avance. En este ámbito, se destacó el carácter innovador de la integración de personas encargadas de promover la lucha contra la violencia doméstica en delegaciones policiales y controlar su evolución, y de la inclusión, en Brasil, de la violencia contra las mujeres entre las políticas de seguridad ciudadana.

Sin embargo, pese a los avances y la inserción del tema en las agendas institucionales, persisten controversias en torno a la interpretación y definición de la violencia, e importantes falencias presupuestarias y legislativas en su abordaje. Por otra parte, la aplicación de la ley ha puesto de manifiesto el nivel de desconocimiento que todavía existe, los mitos acerca de la causa de la violencia, el peso de las creencias y los valores de las autoridades, así como un fuerte rechazo al cambio. Esto indica que aún no hay conciencia plena de la gravedad de la violencia doméstica, que sigue siendo considerada como un delito menor, a pesar de que la gran magnitud del impacto social, sanitario y económico ha quedado demostrada (CEPAL, 2002b). Cabe mencionar que se dispone de estudios que advierten sobre la gravedad de los asesinatos y homicidios vinculados a la violencia doméstica impune en la región (Blay, 2003).

Otro importante problema tiene relación con el uso y abuso de la conciliación, mecanismo que entraña riesgos en una relación de poder dispar y resulta ineficaz para resolver estos conflictos. Asimismo, son notorias la falta de articulación y coordinación entre las instituciones que deben intervenir, la sobresaturación de los juzgados y de las unidades policiales especiales que se han creado en algunos países y, por tanto, la precariedad e ineficiencia en la atención de casos.

En el ámbito de la normativa, se han producido efectos no deseados que deben corregirse: se ha observado que algunas leyes civiles sobre violencia favorecen la impunidad, lo que debería impulsar su replanteo y la formulación de una segunda generación de leyes. Por otra parte, el enfoque penalizador trae aparejadas las “trampas del poder punitivo”, que se traducen en la impunidad para los más poderosos y la sanción a los más débiles, y entra en contradicción con las tendencias actuales, que favorecen la despenalización de los delitos y castigan con mayor severidad los “delitos de cuello blanco” (Birgin, 2000).

Con su balance de logros y obstáculos, la experiencia acumulada en la década ha permitido la creación de consensos entre los actores comprometidos con la prevención y erradicación de la violencia doméstica. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

⁴⁰ En lo que respecta a la capacitación de funcionarios, destacan la Escuela de capacitación judicial de El Salvador, los talleres para jueces, abogados y procuradores de ambos sexos en Jamaica y las Jornadas de capacitación sobre la Convención de Belém do Pará en México. En materia de instituciones, cabe señalar los juzgados especializados en violencia doméstica y la Fiscalía especializada en violencia doméstica y delitos sexuales de Costa Rica; y el Programa de protección a testigos de Brasil, que opera también en los casos de violencia contra la mujer (Rioseco, 2004).

- i) La importancia de que las políticas contemplen la mejora de la condición de las mujeres y su participación en los procesos de elaboración y aplicación de políticas y programas, y de que aseguren la protección de las víctimas de violencia.
- ii) La validez, en materia de gestión, de los enfoques multisectoriales e interdisciplinarios, que tienen en cuenta los cambios en las culturas institucionales. En todos los casos, ha sido muy positiva la coordinación y concertación de los actores —públicos, no gubernamentales, académicos y empresariales— a nivel nacional, regional y municipal, en torno a discursos compartidos, así como a la definición de intereses y campos de acción. Por otra parte, la aplicación de buenas prácticas inserta el tema en distintos sectores del Estado y se refleja en adquisición de nuevas habilidades y capacidades por parte de los funcionarios públicos y los profesionales del sector privado.
- iii) Los procesos de institucionalización de las políticas contra la violencia en el Estado han arrojado mejores resultados en los países en los que se están llevando a cabo reformas del sector salud o el sistema judicial, que favorecen la cooperación intersectorial. En estos casos, el tema de la violencia doméstica puede ser incluido en las políticas en materia de salud, educación, derechos y seguridad ciudadana. Desde otro punto de vista, se ha mostrado de enorme importancia la articulación entre el Estado y la sociedad civil para resolver este tipo de problemas.

Recuadro III.2

CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE COMISARÍAS DE LA MUJER DEL ECUADOR

En Ecuador, la alianza entre el Consejo nacional de las mujeres, la Comisión de la mujer, el niño y la familia del Congreso Nacional y las organizaciones no gubernamentales especializadas en la atención a mujeres violentadas hizo posible la creación de la Dirección nacional de comisarías de la mujer, de la que dependen las Comisarías de la mujer. Esta institución debe, entre otras funciones, elaborar y poner en práctica un plan nacional de capacitación en género para la aplicación de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia (103/1995), dirigido a las autoridades y funcionarios responsables de aplicarla. En el acto inaugural, la violencia doméstica fue declarada un problema de seguridad ciudadana.

Fuente: Luz Rioseco, "En búsqueda de las mejores prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y El Caribe", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, inédito.

Recuadro III.3

APORTES Y LIMITACIONES DE LAS LEYES PARA LA PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE LA VIOLENCIA

Aportes de las leyes de violencia en la región

- El marco legal da lugar a una prevención negativa o inhibición por temor a la sanción y positiva, sobre la base del fortalecimiento de la confianza de las víctimas en el sistema legal al sentirse protegidas.
- Los Estados son garantes de los bienes jurídicos protegidos por estas leyes, a saber, la salud física y psicológica de las personas y su integridad física y mental.
- La autoridad de los funcionarios policiales y de los jueces puede contribuir a detener la violencia temporalmente y en situaciones de crisis.
- La opción por la judicatura civil resulta en una orientación que enfatiza la protección y cautela de los derechos de las ofendidas y la recomposición del tejido social, y no la sanción a los culpables.

- Las medidas cautelares o de protección constituyen mecanismos de amparo de las víctimas y sus familias.
- Se consagra un concepto amplio de familia.
- Los procedimientos sencillos y, en muchos casos, la posibilidad de no recurrir a la representación legal facilita el acceso de las víctimas a la justicia.
- Se habilita como testigos a los familiares y dependientes, que son, generalmente, los únicos que tienen conocimiento de la situación de violencia.

Limitaciones de las legislaciones de la región

- La caracterización de las leyes respecto de la violencia en la familia y no en relación con la violencia contra las mujeres transgrede el espíritu y el texto de la Convención de Belém do Pará.
- Se ignora en gran parte las realidades rurales e indígenas, sus usos, costumbres y valores. La remisión de las soluciones a la costumbre es un riesgo, puesto que la costumbre ha sido maltratar impunemente a las mujeres.
- En las leyes de protección se prevén sanciones para el incumplimiento de las medidas decretadas y no por la violencia ejercida.
- No existen sanciones severas y ni se incluye la terapia como pena, con especial consideración en caso de reincidencia.
- La conciliación es un mecanismo obligatorio.
- Los plazos establecidos para las medidas de protección no responden a la realidad del problema.
- Las funciones son competencia de multiplicidad de organismos —entre otros la policía, el poder judicial y el sistema de salud— o, en algunos casos, de ninguno en particular, por lo que las víctimas deben acudir a muchos lugares distintos para tener una respuesta lo más integral posible.
- Los recursos y presupuestos son escasos.
- La falta de mecanismos de control de las medidas precautorias y de las sanciones se ha reflejado en la impunidad de los agresores y la desprotección de las víctimas.

Fuente: Luz Rioseco, "En búsqueda de las mejores prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y El Caribe", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, inédito.

Recuadro III.4

BUENAS PRÁCTICAS EN EL ÁMBITO DE LA VIOLENCIA Y LA SALUD

Del Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, elaborado por la Organización Mundial de la Salud en el 2002, y de diversos documentos de gobiernos y organizaciones no gubernamentales se desprenden los siguientes principios para definir una buena práctica:

- Mejoramiento de la condición de las mujeres y creación de un ambiente social que promueva las relaciones no violentas.
- Participación de las mujeres en la elaboración y aplicación de las políticas, programas y proyectos.
- Garantía de la seguridad de las mujeres.
- Transformación de las culturas institucionales.
- Carácter multisectorial e interdisciplinario.
- Diferenciación entre la violencia contra las mujeres y la violencia familiar.
- Coordinación y concertación, que incluya a los sectores público, no gubernamental, académico, empresarial, religioso, entre otros, un discurso compartido, la definición de intereses y campos de acción en conjunto y la promoción de valores universales.

Fuente: Luz Rioseco, "En búsqueda de las mejores prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y El Caribe", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, inédito.

En comparación con los notables avances de la lucha contra la violencia doméstica, se destacan la ausencia o la debilidad de normativas y acciones relativas a otras formas de violencia contra la mujer, como la violencia sexual, el incesto, el tráfico de niñas y el acoso sexual. A pesar de que todos los países de la región han suscrito la Convención de Belém do Pará, que incluye una definición amplia de la violencia contra la mujer, ha predominado la tendencia a limitar el tratamiento del tema al ámbito familiar y, en muchos casos, a no diferenciarla de otras formas de violencia, como la que se ejerce contra los niños o los ancianos. La violencia sexual es objeto de creciente debate en los medios de comunicación, pero aún no existen registros confiables que den cuenta de su verdadera magnitud. Sin embargo, existen investigaciones sobre la complejidad y la gravedad de las formas de violencia sexual que afectan a las mujeres de todas las edades y que incluso pueden provocar la muerte de las víctimas. La reunión preparatoria subregional para el Caribe de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe puso de relieve la problemática del incesto, que está dejando de ser un tema tabú y merece una mayor atención de las autoridades, al igual que el tráfico de mujeres (CEPAL/CDCC, 2004b).

3. Regulación del ámbito laboral

La complejidad de la regulación de las relaciones laborales para hombres y mujeres es tal que trasciende la legislación vigente en los códigos de trabajo (Pautassi y otros, 2004). En términos generales, puede señalarse que la legislación se apropia de muchos de los estereotipos sociales respecto de las expectativas referidas al desempeño de mujeres y hombres en las sociedades contemporáneas, en las esferas pública y privada. Pero en algunos países —como Costa Rica y Ecuador— se ha iniciado una transformación, aun cuando perduran normas de corte altamente tradicional. Por ejemplo, se otorgan licencias por paternidad, pero se mantiene la limitación del trabajo nocturno de las mujeres.

El análisis de la legislación laboral muestra cómo se perpetúa, en el ámbito del derecho del trabajo, la separación entre lo público y lo privado. Esta división actúa como un eficaz principio de exclusión, cuyos efectos se ejercen sobre las mujeres, en tanto quedan relegadas al ámbito doméstico o a la informalidad.

En los hechos, la legislación laboral analizada cubre solo a un porcentaje de trabajadoras, las que trabajan en el sector formal de la economía, y deja de lado a gran cantidad de mujeres, cuya única forma de inserción y de obtención de un ingreso es la informalidad. Por lo mismo, quienes quedan “al margen de la ley” son aquellas que, precisamente, tienen menores posibilidades —debido a su nivel educativo, clase social y etnia— de insertarse en el mercado laboral y asegurar su protección social sin asistencia. Esto da cuenta de dos factores que operan simultáneamente. Por una parte, los códigos de trabajo en particular y la normativa sobre derecho laboral en general fueron concebidos para ordenar las relaciones de trabajo en empleos formales, asalariados y urbanos, un modelo de organización social y laboral que ha perdido fuerza en las últimas décadas, producto de transformaciones estructurales e institucionales. Por otra parte, para las mujeres, sobre todo para las más pobres, tradicionalmente ha sido más sencillo incorporarse a trabajos informales, de baja calificación y remuneración. Un sector particularmente desprotegido es el del trabajo doméstico asalariado, aún regido, en la mayoría de los países, por una legislación anacrónica, que reglamenta las horas de descanso en lugar de las de trabajo y que está sometida a regímenes especiales discriminatorios. Esto es particularmente injusto, dado que las trabajadoras del sector, además de cumplir tareas de importancia social y económica, amortiguan el conflicto de género en el interior de las familias, porque cumplen con labores que, de otro modo, deberían redistribuirse entre los miembros de la familia.

En este contexto desfavorable, el trabajo constituye un capítulo importante en las agendas institucionales de las oficinas nacionales de la mujer en la mayoría de los países de América Latina y el

Caribe. Estas agendas abarcan políticas de carácter integral, orientadas a promover la igualdad de oportunidades, la equidad o la promoción de las mujeres, que respondan a la diversidad de causas que provocan la inequidad de género en el mundo laboral, y que consideren tanto el ejercicio de los derechos como aspectos subjetivos como el desarrollo personal, la conciencia de género, y los criterios de funcionamiento social, todas dimensiones sustanciales para el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, al contrario de lo que sucede con los mecanismos de género, la equidad entre hombres y mujeres no figura entre las prioridades de los ministerios sectoriales de trabajo y economía ni de los entes descentralizados (Rico y Marco, 2004).

Los programas laborales que buscan atender las desigualdades entre hombres y mujeres tienen escasa cobertura y no han logrado suprimir los obstáculos que impiden la integración de las mujeres al mercado laboral, en particular la atribución a las mujeres de la responsabilidad exclusiva del trabajo doméstico y de cuidado y la segmentación, horizontal y vertical, del mercado laboral. En el primer caso, existen pocos programas y disposiciones legales para que hombres y mujeres puedan compatibilizar las responsabilidades familiares, el trabajo doméstico y el remunerado. Los existentes se restringen a grupos vulnerables, como jefas de hogar y mujeres de escasos recursos. Además, que estén destinados solo a las mujeres refuerza el supuesto que son ellas quienes deben compatibilizar estos trabajos. En el caso de la segmentación genérica del mercado laboral, los programas no están orientados a fomentar la inserción de las mujeres en sectores competitivos de la economía ni a facilitar la inserción laboral de todas las mujeres. Las beneficiarias de los programas son, sobre todo, mujeres rurales, jefas de hogar, pobres o que inician actividades económicas que requieren poco capital. Salvo excepciones, los programas tampoco incorporan a las trabajadoras informales, las temporeras, las empleadas en maquiladoras, las jóvenes ni a las discapacitadas. Por otra parte, los programas que apoyan la actividad empresarial de mujeres presentan aún una deficiente articulación de los emprendimientos económicos con las cadenas productivas.

Un avance interesante son los programas que tienen por objeto la tutela de los derechos (Rico y Marco, 2004). En algunos países, las instituciones administrativas encargadas de la inspección y fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales, han realizado una importante labor de difusión y defensa de los derechos de mujeres trabajadoras. Estas instancias tienen la ventaja adicional de llegar a los sectores más desprotegidos desde el punto de vista legal, como el servicio doméstico, las temporeras y las migrantes.

Recuadro III.5

LAS MUJERES CUBANAS SE EMPODERAN

Actualmente, las cubanas representan el 44,9% de los empleados en el sector estatal-civil, que abarca la mayoría de los empleos en Cuba. Asimismo, la representación femenina en el Parlamento registró un significativo ascenso, del 27,6% en la anterior legislatura al 35,96% en la Asamblea elegida y que entró en funciones en el 2003, indicador solo superado por cinco países nórdicos, en los que funciona el sistema de cuotas.

Entre los avances legislativos se destaca la firma, el 13 de agosto de 2003, del Decreto ley N° 234 "De la maternidad de la trabajadora". Entre otras disposiciones, este establece la posibilidad de que ambos progenitores compartan la licencia por maternidad (artículo 16), para propiciar el mejor desarrollo de niños y niñas y extiende la licencia posnatal hasta el año de vida.

Fuente: Respuesta de Cuba al cuestionario enviado por la División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas; Informe del vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General (2000), presentado a la Reunión Preparatoria Subregional para el Caribe de la novena Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe (Kingstown, 11 al 13 de febrero de 2004).

B. EMPODERAMIENTO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El aumento de la representación parlamentaria está vinculado a la adopción de medidas de acción positiva y a sistemas electorales proporcionales. Cuentan con leyes de cuotas los siguientes países: Argentina y Costa Rica, en los que las mujeres corresponden a más del 20% de los parlamentarios; Bolivia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana (entre 10 y 20%); Brasil, Panamá y Paraguay (hasta 10%) (Bareiro y otros, 2004). En el estudio anterior, preparado en el marco del proyecto de la CEPAL “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe”, se demuestra que, para que las cuotas tengan el efecto esperado, es necesario que: i) se adecuen al sistema electoral y estén consagradas en la ley electoral; ii) estén bien reglamentadas; y iii) el organismo electoral vele activamente por su cumplimiento. Estas tres condiciones se han dado entre otros países, en Argentina, Costa Rica y México, en los que se observa un notable incremento de la participación de las mujeres. En ciertos casos como el de Venezuela, las cuotas fueron derogadas luego de una corta vigencia. En Paraguay, la cuota del 20% solo rige para las listas en las internas partidarias.

También han comenzado a surgir propuestas de acciones positivas para impulsar una mayor equidad en los cargos designados en el Poder Ejecutivo, aunque solamente Colombia cuenta con una ley del 30% al respecto. Costa Rica ha introducido acciones positivas para fomentar la equidad de género en la judicatura y actualmente cuenta con cuotas para el Poder Judicial. En varios países se está perfeccionando la legislación de cuotas en el contexto de las reformas electorales, para evitar efectos no buscados, como casos de hombres que se inscribieron con cédula femenina o en los que las potenciales candidatas femeninas se ven limitadas por difícil acceso a recursos financieros. Estas leyes han abierto el debate sobre temas de representación política y democracia, que se ha traducido en una nueva noción de paridad en la representación y medidas que trascienden las reformas electorales.

La fijación de cuotas (mínimas y máximas) de participación para las mujeres (y hombres) en candidaturas a cargos electivos y mandatos es el principal mecanismo adoptado en la región para promover la participación política de las mujeres. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con solo seis excepciones, se han establecido sistemas de cuotas para los cargos parlamentarios.⁴¹ La primera vez que se impusieron estas medidas a los partidos políticos en el mundo fue en virtud de la ley de cupos promulgada en la Argentina, a comienzos de los años noventa. Se trata de medidas de carácter compulsivo (obligatorio y sujeto a sanciones en caso de incumplimiento) y transitorio, pues se supone que su vigencia está sujeta a la superación de los obstáculos que impiden la igualdad de las mujeres en la representación política.⁴² La experiencia ha demostrado que el mecanismo de cuotas puede ser muy efectivo si está bien regulado y es congruente con el sistema electoral, dado que, por el contrario, se vuelve inocuo si esto no se tiene en cuenta.

La participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones muestra importantes avances. Sin embargo, también se perciben por resistencias y obstáculos, muy especialmente en lo que respecta a los cargos electivos ejecutivos, tanto nacionales como subnacionales (gubernaciones y alcaldías

⁴¹ Las excepciones son Chile, Nicaragua, Colombia, Honduras, Uruguay y Venezuela. En Honduras, sin embargo, se aprobó una cuota mínima del 30% en la Ley de igualdad de oportunidades para la mujer, en Colombia se fijaron cuotas para altos cargos ocupados por designación y en Venezuela se promulgó una ley que luego fue declarada inconstitucional.

⁴² En el caso de Costa Rica, la Ley de igualdad real establece una medida de diferente carácter para promover la participación política de las mujeres, al disponer que un porcentaje del subsidio electoral a los partidos políticos debe destinarse a capacitación política de las mujeres del partido respectivo.

o intendencias municipales). La subrepresentación de las mujeres en los sistemas políticos es actualmente mucho más visible que años atrás y se incluye en el debate público. De hecho, los medios de comunicación difunden tanto la falta como la presencia de mujeres en un gabinete, lo que ha permitido que la ausencia de las mujeres en el poder deje de ser un hecho natural.

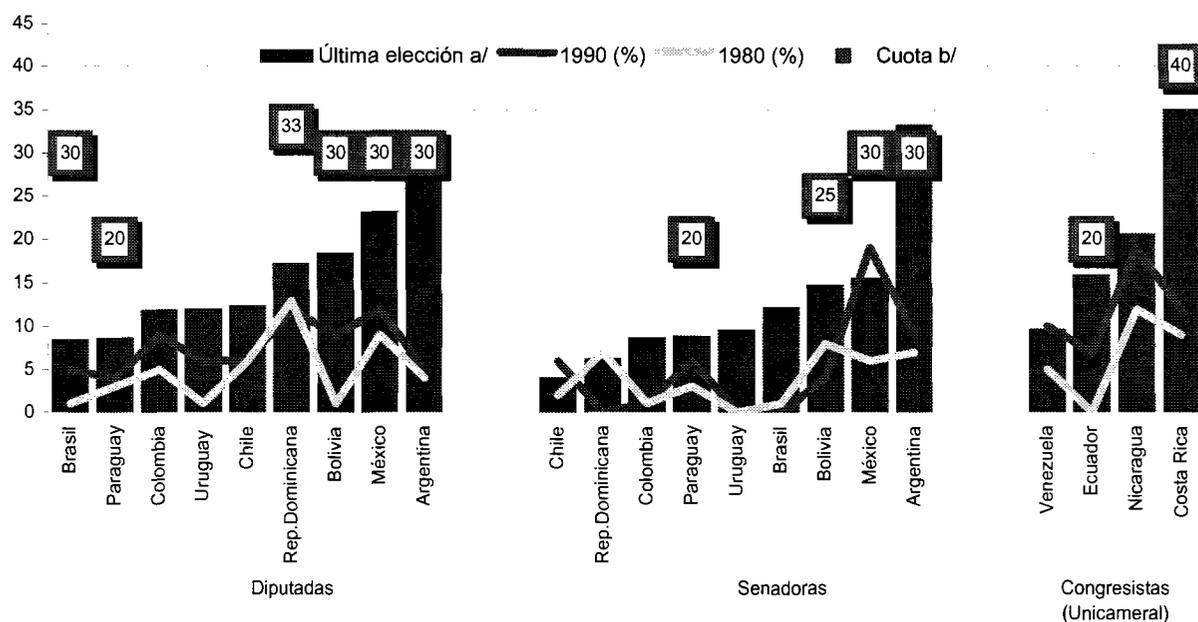
En los últimos años, ha mejorado la calidad de la información sobre la participación política de las mujeres. En muchos estudios regionales e internacionales, entre otros, los realizados por la Unión Interparlamentaria, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Internacional IDEA), los datos se desagregan por sexo y se analizan desde una perspectiva de género. Por su parte, la CEPAL ha reunido la información disponible en la región, tanto sobre la representación femenina en cargos electivos como sobre el ejercicio activo de la ciudadanía por parte de las mujeres. Esto permite el análisis de los sistemas electorales y los problemas y oportunidades propios de la cultura política desde la perspectiva de género y contribuye en gran medida a que la equidad en la representación política ya no sea vista como una cuestión que atañe sólo a las mujeres sino como un factor que incide en la calidad de la democracia (Bareiro y otros, 2004).

La necesidad de ampliar la participación política de las mujeres y crear las condiciones para que exista paridad con la masculina está consagrada en numerosos instrumentos declarativos, tanto en aquellos que se ocupan específicamente de las mujeres, como la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, como en aquellos de alcance general, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).⁴³ Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos ha interpretado que las medidas de acción positiva son compatibles con los principios de igualdad y de no discriminación.

Como resultado de todos estos procesos, en América Latina y el Caribe, la representación parlamentaria de las mujeres ha ido en aumento en la última década, aunque este incremento no haya sido sostenido, y se observen estancamientos y retrocesos (véase el gráfico III.1) (Bareiro y otros, 2004). El incremento de la proporción de mujeres que ocupan cargos de decisión ha sido fundamental para las conquistas legales y la institucionalización, en el conjunto del Estado, de las políticas de género y del principio de igualdad entre mujeres y hombres. Los análisis de presupuestos y las medidas consiguientes son un indicador de lo anterior.

⁴³ Véanse asimismo la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993), el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1994), la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995), el Consenso de Lima (2000) y la Declaración del Milenio (2000).

Gráfico III.1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA DE MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Women and Power in the Americas*, The Women's Leadership Conference of the Americas (WLCA), abril, 2001; Unión Interparlamentaria [en línea] (www.ipu.org); International Institute of Democracy and Electoral Assistance [en línea] (www.idea.int).

^a Uruguay (1999), Venezuela (2000), Argentina (2001), Chile (2001), Nicaragua (2001), Bolivia (2002), Brasil (2002), Colombia (2002), Costa Rica (2002), República Dominicana (2002), Paraguay (2003).

^b Chile, Colombia, Nicaragua, Uruguay y Venezuela no tienen ley de cuotas.

Actualmente, se debate si es posible pasar del mecanismo de acción positiva que representan las cuotas, a una ampliación del concepto mismo de democracia, como la democracia paritaria. Las cuotas son un mecanismo compensatorio de desigualdades, en tanto que la democracia paritaria equivale a una modificación de la idea de representación política y, por lo tanto, de la democracia representativa. Francia fue el primer país en declararse democracia paritaria, disponiendo constitucionalmente que el 50% de los cargos electivos deben ser ocupados por mujeres. Esta propuesta considera que los intereses y la visión femenina deben incorporarse a la visión estatal, lo que equivale a la transversalización de la perspectiva de equidad de género. El fértil debate europeo sobre democracia paritaria no ha sido recogido aún por los mecanismos nacionales de la mujer de la región de América Latina y el Caribe. De hecho, las consecuencias de la corriente de innovación antidiscriminatoria han sido proporcionalmente menores en el ámbito de las reformas legislativas vinculadas a la modernización del Estado. Estas reformas no han considerado la dimensión de género y aún resta evaluar sus efectos en cuanto a la equidad.

C. EMPODERAMIENTO Y MECANISMOS NACIONALES PARA EL ADELANTO DE LA MUJER

Los mecanismos de adelanto de la mujer son el resultado de procesos sociopolíticos en los que participan actores del sector público y el privado —actores sociales, políticos e institucionales— comprometidos con la equidad de género y con propuestas para su incorporación en las áreas prioritarias de las políticas. Como se ha visto anteriormente, el surgimiento y la estabilidad de estos mecanismos se sustenta en la creación y el fortalecimiento de un campo político propicio para esta participación.

Hace cinco años, se constataba que: “aunque la creación de las actuales oficinas de la mujer, que desempeñan un papel normativo en la formulación de políticas, se inicia ya en la década de 1960, en los últimos años se ha acentuado la tendencia a su jerarquización y prácticamente en todas se han iniciado procesos de modernización e institucionalización impulsados desde la Cuarta Conferencia Mundial. En varios países no se ha llegado aún a un consenso sobre la legitimidad del rol de los mecanismos para el adelanto de la mujer como espacios de formulación de políticas. Ciertos sectores desearían atribuirle exclusivamente un papel de proveedores de servicios sociales y se observa que en algunos países el enfoque de género es entendido como una nueva oportunidad para marginar a las mujeres con el argumento de evitar su discriminación o de no excluir a los hombres, los niños o los ancianos, lo que conduce nuevamente al círculo vicioso del enfoque centrado en la vulnerabilidad. Este bien podría ser una nueva expresión de las resistencias tradicionales a la integración de una verdadera perspectiva de género en el aparato estatal” (CEPAL, 2000a, p. 16). Los peligros a los que entonces se enfrentaba la institucionalidad de género no han desaparecido. Aunque esta ha tenido un desarrollo muy dinámico, que ha trascendido los ámbitos de la política social y sectorial, se observan varios ejemplos de inestabilidad que han afectado a las oficinas de la mujer.

A la fecha de este documento, un porcentaje significativo de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer se encuentran en una posición jerárquica que permite a su autoridad máxima participar en el gabinete ministerial (Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú), tener acceso directo a la secretaría de la presidencia o de gobierno (Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador y México) o intervenir en instancias de coordinación donde se diseñan políticas (Consejo Nacional de Política Económica y Social, Colombia). Sus autoridades integran comisiones interministeriales e instancias de coordinación, sobre todo de carácter social, en lo relativo a la planificación de políticas, y se relacionan con mayor frecuencia con los ministerios de salud, de trabajo, agricultura y educación.

En general, estos mecanismos tienen a su cargo la formulación y coordinación de políticas y cuentan con la posibilidad de establecer relaciones con los poderes del Estado, los movimientos de mujeres, otros actores sociales y políticos y los organismos de cooperación internacional. Esto les permite desarrollar un trabajo intersectorial y de articulación de los actores, procesos y recursos. En varios países, además de las oficinas nacionales de la mujer, existen instituciones de género que defienden los derechos de las mujeres; es el caso de las defensorías de la mujer y de género, en el marco de las defensorías del pueblo (en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú, entre otros), las comisiones parlamentarias de mujeres y los foros de mujeres políticas (Brasil, Nicaragua, Paraguay, Perú, entre otros) y de organismos a nivel del Poder Judicial, que garantizan el acceso a la justicia para las mujeres. Por lo tanto, se conforma una verdadera trama institucional, que muchas veces trasciende los Estados nacionales y se proyecta en espacios internacionales y públicos no estatales.

Sin embargo, la posibilidad real de incorporar la equidad de género en las políticas públicas depende del grado de legitimidad del mecanismo, y de la estabilidad y el ejercicio efectivo de las funciones que le son encomendadas. Influye también el conocimiento y la reflexión de sus autoridades y funcionarias acerca de los conceptos, debates y conflictos que suscitan los acuerdos internacionales en favor de la equidad de género, en particular los emanados de las conferencias del Cairo y de Beijing (Guzmán y Bonan, 2003).

Según la información recogida en foros virtuales celebrados en el primer trimestre del 2004, las responsables de los mecanismos nacionales de Centroamérica y América del Sur coinciden en que su misión institucional enfrenta una serie de obstáculos y resistencias, derivados del bajo desarrollo, las desigualdades sociales, la debilidad e inestabilidad institucionales y la escasa sensibilidad frente a la discriminación de las mujeres.⁴⁴

En este contexto, las políticas públicas que han respondido a las demandas de igualdad de género en América Latina se pueden dividir en dos grandes grupos:

- Políticas de igualdad de oportunidades, que consisten, principalmente, en medidas para corregir las desigualdades en cuanto al acceso a los ámbitos en los que las mujeres están subrepresentadas, sobre todo la educación. Estas han incluido la eliminación de las formas más directas de discriminación legal. Las principales herramientas han sido los planes de igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, como entes normativos y coordinadores de las políticas públicas. Desde el punto de vista jurídico, se ha apoyado la búsqueda de la igualdad formal de las mujeres.
- Políticas de acción positiva, como las leyes contra la violencia, el acoso sexual y las leyes de cuotas, orientadas a producir transformaciones y dar lugar a relaciones equitativas entre hombres y mujeres. Estas políticas, aún escasas, son las únicas que, en rigor, se pueden considerar políticas de género en el sentido de lo establecido por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de las Naciones Unidas, en la que la discriminación se define como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Esta noción se complementa con el concepto de igualdad real, que difiere de la igualdad formal, sobre la base de la cual tradicionalmente se ha argumentado la irrelevancia de tomar medidas especiales en contra de la discriminación de género.

La principal estrategia aplicada ha sido la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, que ha resultado en la creación de instancias de género en distintos sectores y oficinas de carácter regional, así como en la formulación de nuevos lineamientos de políticas. Se destaca la labor destinada a incidir en la salud, el trabajo, la educación y la agricultura y la creciente, pero aún débil, capacidad de coordinación con los ministerios e instituciones del ámbito económico, sobre todo los de hacienda y planificación, así como con los del campo de la política, que abarca la seguridad, la descentralización y el desarrollo regional. La transversalidad también se expresa en el fomento a programas intersectoriales, la elaboración de planes nacionales y de acuerdos más amplios, que involucran a actores del Estado y de la sociedad. Así, se pretende articular la agenda de los planes de igualdad de oportunidades impulsados por los mecanismos para el adelanto de la mujer con los planes

⁴⁴ Véase el sitio de Internet www.eclac.cl/mujer.

nacionales de desarrollo, mediante acciones a nivel nacional, regional y local. En los últimos años, en algunos países, estos mecanismos han propuesto la realización de pactos sociales en torno a la equidad de género, para comprometer al conjunto de la sociedad (Guzmán, 2003). Por esta razón, el campo de diálogo se amplía e incorpora a la sociedad civil, los sectores académicos, los foros sociales y políticos y, en algunos casos, a la actividad privada.

La estrategia de transversalización está dando frutos. Entre estos cabe resaltar la elaboración de nuevos marcos jurídicos, las reformas legales, la aplicación de programas y políticas, así como la creación de nuevas instancias orgánicas de género, a nivel central, sectorial y local. También es importante la formación de sistemas destinados a la capacitación de recursos humanos, la producción y difusión de información, y al seguimiento, monitoreo y evaluación, lo que contribuye a mejorar las capacidades de los mecanismos para el adelanto de la mujer. Estas instituciones comparten una voluntad de transparencia, para la cual combinan herramientas de rendición de cuentas y de seguimiento de los acuerdos suscritos por los gobiernos, incluido el uso de tecnología (Internet y gobierno en línea), lo que da visibilidad a sus acciones. Por último, los mecanismos cumplen un papel fundamental en la legitimación de las mujeres como sujetos políticos. De hecho, promueven la creación de condiciones favorables para el acceso de las mujeres a círculos de decisión en los campos político y estatal, de asociaciones que las vinculen, y de espacios públicos de debate permanente del tema de la situación de la mujer y la equidad, lo que lo mantiene en la agenda pública.

Las autoridades de los mecanismos para el adelanto de la mujer consideran como criterios de éxito el acceso a círculos de decisión, a instancias de coordinación y a comisiones intersectoriales; el establecimiento de redes institucionales, variadas y densas, referidas a la equidad de género; la interacción con organizaciones de la sociedad civil y, por último, el compromiso de actores institucionales y sociales con la tarea de institucionalizar la equidad de género. Entre los actores institucionales, cabe destacar los organismos de cooperación internacional. Por otra parte, es importante señalar los avances en el campo de la gestión, que abarcan el empleo de herramientas tales como los indicadores de género, los sistemas de capacitación y seguimiento, y los sistemas de producción y de difusión de información.

En síntesis, los mecanismos nacionales han contribuido a mantener en las agendas públicas e institucionales los problemas derivados de las desigualdades de género y de la discriminación. Han promovido reformas y nuevos marcos normativos, así como la formación de estructuras o instancias de mediación entre el Estado y la sociedad civil, y han mantenido relaciones permanentes con redes temáticas y organizaciones no gubernamentales de mujeres. La formulación de planes nacionales en favor de la equidad de género ha permitido hacer visible, en la sociedad y el Estado, el carácter sistémico de la desigualdad, es decir, que sus raíces se encuentran en distintos ámbitos de la realidad: familia, la escuela, los medios de comunicación, la institucionalidad política, el mercado, lo que pone de manifiesto la necesidad de políticas de carácter integral. De la misma manera, los planes son una suerte de carta de navegación, a partir de la cual se pueden promover pactos sociales. Por último, contribuyen a afianzar a las organizaciones de mujeres como interlocutoras del Estado y a ponerlas en relación con otros actores institucionales y sociales, en torno a la resolución de distintos problemas.

Sin embargo, los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer siguen siendo objeto de cuestionamiento. En un análisis llevado a cabo por la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL se demuestra que la existencia de los mecanismos se ve en peligro en ocasión de los cambios gubernamentales, cuando surgen debates sobre su pertinencia, jerarquía y función. Con contadas excepciones, en ningún país estas instituciones han disfrutado de la continuidad sin accidentes que caracteriza a las instituciones económicas y de la política social sectorial. Por el contrario, es frecuente que los cambios gubernamentales traigan aparejados procesos de fusión de los mecanismo de la mujer,

reducción de su personal y recursos, cambios de mandato, que oscilan entre lo normativo y lo asistencial, y una grave tendencia a desvirtuar su objetivo, privilegiando las acciones asistenciales a corto plazo en detrimento de los mandatos de género. En casi todos los casos, los mecanismos que logran sobreponerse a las amenazas iniciales se ven limitados por la falta de recursos e incluso de legitimidad. En una consulta reciente llevada a cabo por la Unidad Mujer y Desarrollo se expone que, en el año 2003, en ciertos mecanismos de género con rango ministerial y, por tanto, cuya autoridad participa en las reuniones de gabinete, el abordaje de los temas referentes a la mujer ha sido insuficiente y se ha centrado en la presentación de los balances de gobierno y las gestiones relacionadas con la aprobación de la política de la mujer.

Las modificaciones legislativas señaladas en este capítulo llevan ya algunos años de vigencia y han suscitado un amplio debate en la sociedad. En particular, las teóricas feministas han puesto de relieve que las leyes favorables a las mujeres coexisten con normas, procedimientos y prácticas tradicionales fundamentadas en prejuicios y estereotipos culturales contrarios a la igualdad. Aun más, la existencia de algunas se ve amenazadas por enfoques que retornan a la neutralidad ontológica del discurso jurídico tradicional y desconocen que los sujetos se construyen a través de relaciones sociales.⁴⁵

Por último, se constata que la mayoría de las leyes favorables a las mujeres no pueden operar con eficacia, pues no incluyen sanciones específicas contra la discriminación, tutela a las víctimas ni reparación adecuada. Se trata, sin duda, de uno de los desafíos para los próximos años.

⁴⁵ Véase una definición de este concepto en Birgin (2000).



IV. LOS PILARES DE UNA ESTRATEGIA

Del debate suscitado durante el proceso de elaboración del documento “Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe”, así como del análisis de la información recopilada, se desprende la vigencia de los mandatos internacionales incluidos en el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (Mar del Plata, 1994), la Plataforma de Acción de la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2000. La ratificación de estos compromisos muestra dos hechos positivos. En primer lugar, se ha desarrollado una cultura institucional orientada a respetar los pactos sociales y políticos asumidos a lo largo de una década y que recogen los avances en materia de conocimiento y consenso social logrados por el movimiento de mujeres y demás actores involucrados. En segundo lugar, ha aumentado el interés por establecer metas e indicadores que permitan apreciar el progreso y mejorar las estrategias de transversalización de la perspectiva de género. De esta manera, se puede afirmar que tanto la vigencia de la agenda internacional y de los planes de acción como el énfasis puesto en la evaluación y el perfeccionamiento de su aplicación son los pilares en los que puede y debe apoyarse el fortalecimiento de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas en la región.

La estrategia de transversalización es el proceso de integración de la perspectiva de género en las políticas de desarrollo y consiste, en la práctica, en el examen de las consecuencias para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluidas la legislación, las políticas y los programas, en cualquier campo. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres, una dimensión integrada en el diseño, aplicación, control y evaluación de las políticas y los programas en los ámbitos político, social y económico (Naciones Unidas, 1997). En este marco, se han validado las políticas de acción positiva, no solo en materia electoral sino también en todos los campos en los que resulta necesario equiparar las posiciones en el punto de partida, para garantizar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Así, han adquirido un amplio reconocimiento la revisión de la legislación, las normas y los procedimientos, de manera de favorecer el ejercicio equitativo de los derechos, en el sentido de lo establecido por la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Recuadro IV.1

LA DEFINICIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN DE LA CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

El artículo 1 define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Fuente: Naciones Unidas, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nueva York, 1979.

Los procesos de las dos décadas anteriores han dado lugar al desarrollo de una red compleja de relaciones entre actores e instancias del Estado y la sociedad. Esta red requiere un fortalecimiento institucional y presupuestario para lograr los objetivos de la transversalización de la perspectiva de

género. La creciente atención a la eficiencia de la gestión y al desarrollo de iniciativas en este campo indican los nuevos derroteros de la agenda futura. Al respecto, la mayoría de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer señalan la necesidad de dar prioridad a su participación en el debate acerca del rumbo de las políticas económicas y sociales, así como a la articulación de estas con un enfoque integral, sobre la base de una perspectiva de los derechos.

En el proceso preparatorio de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se planteó la centralidad de la lucha contra la pobreza.⁴⁶ En contraste con los enfoques tradicionales, que vinculan la pobreza a la situación de la mujer y confinan la problemática de la desigualdad dentro de sus límites, la inclusión de la perspectiva de género amplía el concepto de pobreza y lo inserta en el tema de la igualdad social. Por ende, se abrió un espacio a los debates que vinculan la pobreza a la política económica, el crecimiento, la equidad social y el desarrollo sostenible, desde una perspectiva dinámica que abarca todas las etapas de la vida. Esta nueva perspectiva requiere recuperar una visión de la seguridad social basada en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Con el fin de responder a la complejidad de la pobreza entendida en estos términos, se intenta diseñar y perfeccionar políticas, programas y proyectos en la región, y se aboga por la inversión social, el gasto público en educación y salud, los programas focalizados y la asignación presupuestaria que permita movilizar los recursos estatales y sociales necesarios para eliminar la desigualdad. Asimismo, resulta fundamental incidir en las reformas en los sectores de la salud, la educación, la justicia, la política fiscal, la tecnología y otras grandes transformaciones a nivel global, lo que exige que la agenda de género encuentre eco al más alto nivel político y se le destinen más recursos presupuestarios y técnicos.

A. HACIA UNA AGENDA DE REFORMAS

En esta sección se resumen las principales propuestas que han surgido de los procesos subregionales preparatorios de la Conferencia regional, y que deberían formar parte de la agenda de las reformas estatales:

En primer término figura el empleo. Al respecto, se busca aumentar la competitividad y productividad, para crear puestos de trabajo para las mujeres. Asimismo, se intenta salvaguardar sus derechos en el contexto de la flexibilización laboral y favorecer el acceso a recursos destinados a fortalecer su capacidad de emprendimiento. La superación de la pobreza se vuelve la piedra angular del desarrollo sostenible. En este contexto, las mujeres no se ven como depositarias de las tareas reproductivas, ni como intermediarias entre el Estado y la familia, sino como ciudadanas de pleno derecho. El consenso sobre lo anterior debe incluir el reconocimiento del valor del trabajo doméstico no remunerado, la necesidad de políticas que permitan armonizar la vida familiar y pública y la importancia de involucrar a hombres y mujeres en el proyecto. En este ámbito, los derechos reproductivos y la erradicación de la violencia contra la mujer siguen siendo prioridades que exigen amplias reformas institucionales y una mayor asignación de recursos.

Los mecanismos para el adelanto de la mujer han entendido que esta perspectiva requiere la visibilización de las mujeres en tanto sujetos de la superación de la pobreza y, por lo tanto, el desarrollo de múltiples herramientas de control, evaluación y rendición de cuentas que garanticen su participación

⁴⁶ Véanse los informes de las reuniones preparatorias de Centroamérica y México (CEPAL, 2004b), del Caribe (CEPAL/CDCC, 2004b) y de Sudamérica (CEPAL, 2004c) y los foros virtuales sostenidos entre las responsables de los mecanismos de género de las mismas subregiones (www.eclac.cl/mujer).

ciudadana. En este sentido, los gobiernos apuntan cada vez más a vincular la transparencia de la gestión con el acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías (Internet), con vista tanto a erradicar la pobreza y promover el desarrollo, como a fomentar la participación en la toma de decisiones. Asimismo, la transparencia supone una profundización del desarrollo de las estadísticas de género, mediante la recolección de información básica, especialmente sobre la pobreza, el trabajo no remunerado y el uso del tiempo.

Las políticas deben orientarse de acuerdo con los principios de subsidiariedad y participación ciudadana y poner de relieve la dimensión territorial del desarrollo, la descentralización y la inclusión de actores nacionales, subnacionales y locales en las políticas de género.

Asimismo, es necesario articular conceptualmente el conjunto de los factores de desigualdad, a saber, el género, la raza, la etnia y la condición socioeconómica. La búsqueda de políticas de redistribución de la riqueza, el poder y el tiempo, así como el reconocimiento de las múltiples identidades a las que responden las mujeres resulta especialmente relevante. Esta demanda de justicia debe entenderse como espacios de conflicto que requieren resoluciones democráticas e institucionales. Por una parte, está el reconocimiento de los derechos individuales de las mujeres y la ciudadanía que muestra la voluntad de enfrentarse al mundo por el reconocimiento de los derechos humanos. Por otra, están los derechos colectivos, que responden a identidades comunitarias que oscilan entre una perspectiva que considera las identidades como un concepto rígido e inamovible y otra que postula un concepto más reflexivo, aunque la lealtad al grupo aparezca como prioritaria.

Frente a este debate se busca redefinir el bien común, sobre la base de la afirmación de los derechos individuales y el otorgamiento de un espacio legítimo a la pluralidad y la reflexión, que parta de la capacidad de decidir de las mujeres. En ese sentido, los debates sobre igualdad y diferencia que han tenido lugar a lo largo del proceso preparatorio de la Conferencia han puesto al descubierto la riqueza que implica la presencia de múltiples identidades, cuya creciente visibilidad es uno de los resultados de la globalización. Esto ha contribuido al desarrollo de un conjunto de reglas e instituciones basadas en el principio de que ningún agente puede sentirse dueño absoluto de los fundamentos de la sociedad ni representarla totalmente. Por su propia experiencia de discriminación, las mujeres han instado a todos los actores sociales a aceptar el carácter limitado de sus reivindicaciones. La prioridad que se da a la capacidad de decidir libremente apunta a políticas que no restrinjan la noción de justicia a su dimensión exclusivamente individual ni la de identidad social a un concepto inalterable. Por lo tanto, el bien común se debe construir desde la perspectiva de género, sobre la base de códigos de ética plurales y de nuevas instituciones que compensen la pérdida de poder de determinadas categorías de ciudadanos.

El VIH/SIDA ha adquirido dimensiones que trascienden el ámbito de salud para convertirse en una amenaza para el desarrollo en la región. La feminización de las víctimas y su desprotección han permitido insertar el tema en las políticas gubernamentales, pero siguen existiendo enfoques biomédicos sin protección de los derechos. Abordar los derechos humanos, sociales y culturales de las mujeres, a fin de fortalecer la salud reproductiva, las políticas sobre VIH/SIDA, y el diseño y la formulación de programas en esta materia es una prioridad de las políticas, especialmente en el caso del Caribe. A su vez, estas deben reforzar las medidas jurídicas y sociales que protegen a las mujeres y los niños de todas las formas de violencia sexual, incluidos el abuso sexual infantil, el incesto y la trata de personas, para reducir el costo económico y social del VIH/SIDA en los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Se reconocen los avances de la lucha contra la violencia, pero ésta debe integrarse a las políticas de seguridad ciudadana y abarcar la sanción de todos los delitos contra la mujer, en el sentido señalado en la Convención de Belém do Pará.

En lo que se refiere a la gobernabilidad, las mujeres de la región han respaldado la institucionalidad democrática del continente con su ingreso a las arenas electorales e institucionales. Asimismo, han abogado por que el equilibrio o la paridad de género se expresen en el voto y en la voz, y promovido su incorporación democratizadora al Estado y a las organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, las mujeres plantean su ingreso a las esferas de la formalidad democrática y a los espacios del poder efectivo. El reconocimiento del efecto positivo de las cuotas en el incremento de la participación, la evaluación, de las experiencias realizadas y la consideración de los temas electorales, entre otros, los vinculados al financiamiento de los partidos y a la necesidad de desarrollar estrategias dirigidas a los poderes públicos y el mundo empresarial son áreas en las que las mujeres quieren potenciar su acción. Tal como se mencionó en el capítulo III, es posible pasar de las cuotas como mecanismo de acción positiva para superar una histórica exclusión de las mujeres en la región a una ampliación del concepto mismo de democracia, como la democracia paritaria, en la que el 50% de los cargos electivos serían ocupados por mujeres.

En materia de desarrollo institucional, es necesario profundizar las iniciativas y estrategias de consolidación del rango institucional de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer y de fortalecimiento de sus capacidades, junto con coordinar la cooperación de los organismos internacionales para dicho fin. La necesidad de marcos institucionales estables, la promoción del servicio civil profesional, y la eliminación de las prácticas asistenciales y las prebendas fueron temas recurrentes. Se recomendó fortalecer los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer mediante un aumento de los recursos financieros y humanos, una mayor autonomía y un mejor posicionamiento estratégico, a fin de que puedan cumplir sus mandatos con eficacia y eficiencia. Su estabilidad institucional y el estrechamiento de los vínculos con las organizaciones de mujeres siguen siendo temas prioritarios. Sobre este último punto, la principal lección de la década es que, a falta de compromiso político, las propias asociaciones y redes de mujeres han propiciado un cambio fundamental de las culturas institucional y política de la región.

B. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

El conocimiento es la base de las políticas públicas, por lo menos así lo entienden los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer. Por ende, en las reuniones preparatorias, se le encomendó a la Secretaría de la CEPAL que profundice el conocimiento de los fenómenos migratorios, la familia y las poblaciones indígenas y afrodescendientes, y el papel de los medios de comunicación, sobre todo en lo relativo a las políticas macroeconómicas. A continuación, se enumeran otras áreas prioritarias identificadas por la Secretaría:

- Dar seguimiento al cumplimiento y aplicación de los convenios internacionales y a los procesos de institucionalización de la equidad de género en el Estado. Esto comprende el análisis del vínculo entre la equidad y las lógicas que operan en el Estado, es decir, la eficiencia administrativa, la lógica económica y las dinámicas políticas. Asimismo, es importante analizar las modalidades mediante las cuales las autoridades y funcionarios se apropian de los acuerdos y convenciones suscritos por los gobiernos.
- Analizar el peso de los discursos sociales, los imaginarios colectivos, las representaciones simbólicas y el papel de los medios de comunicación en los procesos de aplicación de las políticas de género.

- Analizar las modalidades de participación de las mujeres en los procesos de diseño y aplicación de políticas en el marco de las iniciativas de participación ciudadana puestas en práctica por los gobiernos.
- Identificar las características de la pobreza de las mujeres y analizar sus causas asociadas.
- Revisar el impacto diferenciado de los programas de empleo y combate de la pobreza en mujeres y hombres, mediante indicadores para el desenvolvimiento, control y evaluación de los programas.
- Analizar los cambios ocurridos a consecuencia de los procesos de apertura comercial y de integración regional, examinando sus efectos diferenciales de género, en la ampliación de oportunidades para las mujeres y en los obstáculos que enfrentan en el ámbito laboral.
- Fortalecer los análisis que vinculan los indicadores macroeconómicos a los indicadores sociolaborales en cada sector de la economía.
- Desarrollar estudios que establezcan los nexos existentes entre la economía del cuidado y el trabajo remunerado, de manera de identificar los encadenamientos existentes y los continuos cambios de frontera entre los ámbitos público y privado impulsados por las mujeres.
- Profundizar y ampliar los estudios sobre el trabajo, desde la perspectiva de la calidad. Esto engloba el análisis de la manera en la que se recomponen la segregación y la discriminación salarial en cada rama de actividad económica. La definición de “calidad” abarca los aspectos relacionados con el trabajo reproductivo no remunerado pero económicamente y socialmente útil.
- Diseñar metodologías que permitan captar con mayor precisión fenómenos como el subempleo, el desempleo y el pluriempleo, el trabajo en el sector no estructurado de la economía, la subcontratación, el trabajo reproductivo no remunerado y la prestación de servicios sociales en los hogares y la comunidad.
- Identificar las imágenes de género que están en la base de las políticas de recursos humanos de las empresas y que obstaculizan la inserción laboral de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres.
- Desarrollar encuestas sobre condiciones de trabajo que permitan a las y los trabajadores opinar sobre sus condiciones laborales, como base para el diálogo democrático sobre sus necesidades y aspiraciones en cuanto al desarrollo social y económico de los países y la región.
- Profundizar los estudios de legislación comparada, de modo de identificar los marcos legales que más favorecen la equidad de género e incorporar sus postulados a la normativa regional.
- Investigar los efectos que tiene la inserción laboral en el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos por parte de las mujeres, así como en la participación de estas en los procesos de adopción de decisiones.

- Desde una perspectiva estructural, desarrollar análisis de cohortes y de los grandes cambios demográficos y su efecto sobre el mercado laboral.
- Ampliar y difundir los hallazgos de los estudios sobre el costo laboral de la contratación de mujeres y varones, con el objeto de desmitificar la convicción que es más oneroso contratar trabajadoras.
- Identificar los obstáculos jurídicos y de infraestructura que enfrentan las microempresarias (acceso al crédito, tecnología, servicios de apoyo, información), tomando en cuenta que su importancia relativa puede variar dependiendo del país, la zona —urbana o rural— y la ciudad. Este punto también exige recolectar y sistematizar la información sobre la participación de las mujeres en las mipyme, conforme a datos estadísticos desagregados por sexo, en los que se considere el tamaño de las empresas, el nivel de rentabilidad y el sector a que pertenecen.
- Evaluar, sobre la base de la experiencia de otros países, los efectos que tendría, en el sistema de pensiones, considerar los años que dedican las mujeres al cuidado de los hijos en términos de sus cotizaciones.
- Efectuar investigaciones de carácter regional sobre la violencia contra las mujeres, considerando aspectos tales como prevalencia, factores de riesgo y protectores, cortes longitudinales del comportamiento violento y el efecto de la violencia a lo largo de la vida.
- Mejorar y sistematizar la información estadística sobre migración. Es necesario realizar estudios cualitativos que den cuenta de las razones de la alta participación femenina en los flujos migratorios y que indaguen la motivación y percepciones de las mujeres migrantes.

Bibliografía

- Abel, Christopher y Colin M. Lewis (2002), "Exclusion and engagement: a diagnosis of social policy in Latin America in the long run", *Exclusion & Engagement. Social Policy in Latin America*, Christopher Abel y Colin M. Lewis (eds.), Washington, D.C., The Brookings Institution, junio.
- Abramo, Laís (2003), *Desigualdades e discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), agosto.
- Abramo, Laís y Rosalba Todaro (eds.) (2002), *Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Agarwal, Bina (1997), "Bargaining and gender relations: within and beyond the household" *Feminist Economics*, vol. 3, N° 1, Londres, Routledge, Taylor & Francis Group.
- Alvarenga, Ligia (2001), "La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género", *serie Mujer y desarrollo*, N° 34 (LC/L.1541-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.83
- Arenas de Mesa, Alberto y Pamela Gana Cornejo (2001), "Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género", *serie Población y desarrollo*, N° 18 (LC/L.1614-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.155.
- Armas, Amparo (2004), "La equidad de género y el problema del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, inédito.
- Arriagada, Irma (2003), "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género", documento presentado en la Reunión de Expertos sobre Pobreza y Género (Santiago de Chile, 12 y 13 de agosto de 2003) [en línea], Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (http://www.eclac.cl/mujer/reuniones/pobreza/sra_arriagada.ppt).
- Baden, Sally y Kirsty Milward (1997), "Gender inequality and poverty: trends, linkages, analysis and policy Implications", *BRIDGE Report*, N° 30, Gender Equality Unit, Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), Brighton, University of Sussex, octubre.
- Bandeira, Lourdes (2004), "Fortalecimiento de la Secretaría Especial de Políticas para las mujeres para avanzar en la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas", documento de trabajo para el proyecto Fortalecimiento de la Capacidad de los Mecanismos de Gobierno con una Perspectiva de Género en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher de Brasil, inédito.
- Bareiro, Line y otros (2004), "Sistemas electorales y representación femenina en América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, N° 54 (LC/L.2077/E-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.20.
- Benería, Lourdes y Gita Sen (1981), "Accumulation, reproduction and women's role in economic development: Boserup Revisited", *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 7, N° 2, Chicago, The University of Chicago Press.
- Bergmann, Barbara (1995), "Becker's theory of the family: preposterous conclusions", *Feminist Economics*, vol. 1, N° 1, Londres, Routledge, Taylor & Francis Group.

- Beyer Esparza, Jorge Edmundo (2002), "Mujer y tierra social: la experiencia mexicana y la insuficiencia de los mecanismos formales en la superación de la inequidad de género", documento presentado en el Taller Regional del Banco Mundial sobre temas de tierra en América Latina y el Caribe [en línea] Pachuca, Hidalgo, mayo ([http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/24ByDocName/LacWomensLAndAccessbeyercomments/\\$FILE/beyerstatement.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/24ByDocName/LacWomensLAndAccessbeyercomments/$FILE/beyerstatement.pdf)).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), *El impacto socioeconómico de la violencia*, Washington, D.C.
- Birgin, Haydée (comp.) (2000), *Las trampas del poder punitivo. El género del derecho penal*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Birgin, Haydée y Laura Pautassi (2001), "¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, N° 36 (LC/L.1558-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.103.
- Blay, Eva (2003), "Violencia contra la mujer y políticas públicas", *Revista Estudos Avançados*, vol. 17, N° 49, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados (IEA), Universidade de São Paulo (USP).
- Bobbio, Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Sistema.
- Bocaz, Paulina (2003), "La promoción de la equidad de género como herramienta de competitividad empresarial. El caso de la Clínica Los Colihues", documento presentado en la Reunión de especialistas sobre desarrollo productivo, empleo y equidad de género en América Latina (Montevideo, 11 y 12 de diciembre de 2003), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bonan Janoti, Claudia (2002), *Sexualidade e Reprodução. Processos políticos no Brasil e no Chile*, Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal Do Rio De Janeiro (IFCS/UFRJ).
- Bonder, Gloria (2002), "Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias", *serie Mujer y desarrollo*, N° 39 (LC/L.1742-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.54
- Bravo, Loreto y Nieves Rico (comps.) (2001), "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina", *serie Seminarios y conferencias*, N° 20 (LC/L.1667-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.201.
- Bruce, Judith (1989), "Home divides", *World Development*, vol. 17, N° 7, Elsevier, julio.
- Buvinic, Mayra (1997), *Women in poverty: a new global underclass*, N° 108, Washington, D.C., International Center for Research on Women (ICRW).
- Cagatay, Nilufer, Diane Elson y Caren Grown (1995), "Gender, adjustment and macroeconomics", *World Development*, vol. 23, Elsevier.
- Campbell, Epsy (2003), "Pobreza y exclusión de los pueblos y mujeres afrodescendientes: El impacto económico del racismo y sexismo sobre las mujeres afrodescendientes de América Latina y El Caribe", documento presentado en la Reunión técnica sobre la incorporación de la perspectiva de género en la medición de la pobreza (La Paz, 23 al 25 de septiembre de 2003), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE).
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2003), *Plan jefes y jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derecho?*, Buenos Aires.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a), *Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe y otros consensos regionales, 1995-2001* (LC/G.2239), Santiago de Chile, mayo.

- _____ (2004b), *Informe de la Reunión preparatoria para Centroamérica y México de la novena Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.2095), Santiago de Chile, abril.
- _____ (2004c), *Informe de la Reunión preparatoria para Sudamérica de la novena Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.2119), Santiago de Chile, mayo.
- _____ (2004d), “Entender la pobreza desde la perspectiva de género”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 52 (LC/L.2063-P), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.07.
- _____ (2004e), *Conmemoración del décimo aniversario de la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: acciones emprendidas para la implementación del programa de acción en América Latina y el Caribe* (LC/L.2064), Santiago de Chile, marzo.
- _____ (2004f), “América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población. 1950-2050”, *Boletín Demográfico*, N° 73 (LC/G.2225-P), Santiago de Chile, enero.
- _____ (2003a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003* (LC/G.2223-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.186
- _____ (2003b), *Informe de la reunión regional de expertos: El impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina* (LC/L.1905/E), Santiago de Chile, junio.
- _____ (2003c), “Recomendación 13”, *Informe de la trigésimo quinta reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer América Latina y el Caribe* (LC/L.1944 (MDM.35/4)), Santiago de Chile, junio.
- _____ (2003d), “Contribución al documento de la CEPAL sobre pobreza para la III Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social. Santo Domingo, República Dominicana”, septiembre, inédito.
- _____ (2003e), *Panorama social 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- _____ (2003f), *Informe de la trigésimo quinta reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.1944(MDM.35/4)/E), julio de 2003.
- _____ (2002a), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SSES.29/3)), Santiago de Chile, abril.
- _____ (2002b), “Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 40 (LC/L.1744-P), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.56.
- _____ (2000a), “El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 27 (LC/L.1295(CRM.8/3)-P/E), Santiago de Chile, mayo.
- _____ (2000b), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- _____ (1999), *América Latina y el Caribe: Examen y evaluación de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (LC/DEM/G.184), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, enero.
- _____ (1995), *Modelos de desarrollo, papel del Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina* (LC/R.1575), Santiago de Chile, septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/CDCC (Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe) (2004), *Challenges in the Social Sector confronting Caribbean SIDS* (LC/CAR/L.4), vigésimo período de sesiones del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (Saint Croix, 22 y 23 de abril de 2004).

- _____ (2004b), *Report of the ECLAC/CDCC Fourth Caribbean Ministerial Conference on Women: Review and Appraisal of the Beijing Platform for Action (LC/CAR/L.1)*, vigésimo periodo de sesiones del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (Saint Croix, 22 y 23 de abril de 2004).
- _____ (2001), *An evaluative study of the implementation of Domestic Violence Legislation: Antigua and Barbuda, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia and Saint Vincent and the Grenadines (LC/CAR/G.659)*, Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.
- Chiarroti, Susana (2003), "La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos", *serie Población y desarrollo*, N° 39 (LC/L.1910-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.68.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Colombia (2003), "Informe", documento presentado en la trigésima quinta reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional de la Mujer en América Latina y el Caribe (La Habana, 28 y 29 de abril de 2003).
- CRLP (Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas) (2000), *Mujeres del mundo: leyes y políticas que afectan sus vidas reproductivas. América Latina y el Caribe. Suplemento 2000* [en línea] (http://www.crlp.org/esp_pub_bo_wowlatam.html).
- Daeren, Lieve (2004), "Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios y/o sujetos de derechos? Un análisis y evaluación de programas de superación de la pobreza en América Latina desde un análisis de género", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, inédito.
- _____ (2001), "Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe", *serie Mujer y desarrollo*, N° 29 (LC/L.1500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.44.
- Darcy de Oliveira, Rosiska (2003), *Reengenharia do tempo*, Rio de Janeiro, Editora Rocco.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León (2004), "Problemas metodológicos sobre la medición de la propiedad de la tierra por género", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, inédito.
- _____ (2003), "The gender asset gap: land in Latin America", *World Development*, vol. 31, N° 6, Elsevier, junio.
- Elson, Diane y Nilufer Cagatay (2000), "The social content of macroeconomic policies", *World Development*, vol. 28, N° 7, Elsevier, julio.
- Elson, D. y Pearson, R. (1981), "'Nimble fingers make cheap workers': an analysis of women's employment in Third World export manufacturing", *Feminist Review*, N° 7, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Espino, Alma (2003), "Desarrollo productivo y equidad de género en América Latina y el Caribe: marco conceptual", documento presentado para el proyecto Productive Development and Gender Equity in Latin America, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Gobierno de los Países Bajos, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1999), "La banca multilateral y la perspectiva de género en América Latina", Ivonne Siu Bermúdez, Wim Dierckxsens y Laura Guzmán (comps.), *Antología Latinoamericana y del Caribe: mujer y género. Período 80-90*, Managua, Universidad Centroamericana.
- Feijoó, María del Carmen (2003), "Desafíos conceptuales de la pobreza desde una perspectiva de género", documento presentado en la Reunión de Expertos sobre Pobreza y Género (Santiago de Chile, 12 y 13 de agosto), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Ferber, Marianne y Bonnie Birnbaum (1977), "The 'New Home Economics': retrospects and prospects," *Journal of Consumer Research*, vol. 4, Chicago, University of Chicago Press, junio.
- Ferber, Marianne y Julie Nelson (eds.) (1993), *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics*, Chicago, University of Chicago Press, junio.
- Fine, Ben (2001), *Social Capital versus Social Theory*, Londres, Routledge.
- Folbre, Nancy (1994), *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint*, Londres, Routledge.
- _____ (1986), "Hearts and spades: paradigms of household economics", *World Development*, vol. 14, N° 2, Elsevier, febrero.
- _____ (1982), "Exploitation comes home: a critique of the marxian theory of family labour", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 6, N° 4, Oxford, Oxford University Press.
- FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) (2001), *Informe*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- García H., Alvaro y Molly Pollack E. (2004), "Fomento productivo y género en una economía de mercado", documento presentado para el proyecto Productive Development and Gender Equity in Latin America, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Gobierno de los Países Bajos, Santiago de Chile, diciembre.
- Giménez, Daniel (2003), "Género, previsión y ciudadanía social en América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, N° 46 (LC/L.1937-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.96.
- Godoy, Lorena (2002), "Tendencias actuales en políticas para la superación de la pobreza: el caso de algunos programas 'innovadores' en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Gómez, Elsa (1997), "La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques", *serie Mujer y desarrollo*, N° 17 (LC/L.990-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González de la Rocha, Mercedes (2003), "México: oportunidades y capital social", documento presentado en el seminario internacional Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción (Santiago de Chile, 10 y 11 de noviembre de 2003).
- Grossman, Benjamín (2000), "El empleo", *Las Políticas sobre la Pobreza en Bolivia*, Plural Editores, La Paz.
- Grynspan, Rebeca (2003), "Tendencias económicas y sociales en Latinoamérica: hacia una agenda con perspectiva de género", *Reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática y equidad de género. Tomo 1: Modernización del Estado, Reducción de la pobreza y Crecimiento económico*, Managua, Embajada de Alemania.
- Guerrero, Elizabeth (2003), "Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe español 1990 – 2000: Balance de una década. Versión actualizada" [en línea] Servicio de Información y Comunicación de las Mujeres (Isis Internacional)/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Santiago de Chile, abril (<http://www.isis.cl/temas/vi/balance/Versionactfinal.doc>)
- Guzmán, Virginia (2003), "Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible", *serie Mujer y desarrollo*, N° 48 (LC/L.1962-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.119.
- Guzmán, Virginia y Claudia Bonan (2003), "Mecanismos de género en América Latina y la acción de la cooperación internacional UNFPA: balances y perspectivas", documento presentado al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), mayo.

- Hardy, Clarisa (2003), "Una nueva generación de reformas sociales en América Latina", *La cuestión social: superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague*, Rolando Cordera, Leonardo Lomelí y Rosa Elena Montes de Oca (coords.), México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Estudios para la Transición Democrática/Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Hartmann, Heidi (1981) "The unhappy marriage of marxism and feminism: toward a more progressive union", *Women and Revolution: A Discussion of the Unhappy Marriage of Marxism and Feminism*, L. Sargent (ed.), Londres, Pluto.
- Henríquez, N. (2001), *La política de las políticas sociales. Un balance con desafíos o los desafíos del balance*, Chiclayo, Colegio de Sociólogos, diciembre.
- INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres, México) (2004), "Informe", documento presentado a la Reunión preparatoria subregional de la mujer de América Latina y el Caribe en Centroamérica (Tegucigalpa, 5 y 6 de febrero de 2004).
- León, Magdalena (comp.) (1997), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá, D.C., Tercer Mundo Editores/Fondo de Documentación Mujer y Género de la Universidad Nacional de Colombia.
- Lobo, Thereza (2003), "La gestión federal y la cuestión de género. Perspectivas de Institucionalización", Sonia Montaña, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo, "Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 45 (LC/L. 1920-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.75.
- MacDonald, J. y M. Mazzei (2004), "Pobreza y precariedad del hábitat en las ciudades latinoamericanas: un análisis basado en encuestas de hogares", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Marco, Flavia (2001), "Economía y género. Bibliografía seleccionada", *serie Mujer y desarrollo*, N° 37 (LC/L.1610-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.152.
- Martínez Pizarro, Jorge (2003), "El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género", *serie Población y Desarrollo*, N° 44 (LC/L.1974-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.133
- Mauro, Amalia (2004) "El empleo en el sector financiero en Chile", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Milosavljevic, Vivian (2003), "El enfoque de género y la medición de la pobreza", documento presentado en la Reunión de Expertos sobre Pobreza y Género (Santiago de Chile, 12 y 13 de agosto), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Montaña, Sonia (2003), "Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil", Sonia Montaña, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo, "Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 45 (LC/L.1920-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.75.
- _____ (2002), "Mujeres: de actoras de la democracia a protagonistas de la gobernabilidad", inédito.
- _____ (2001), *Identidades y derechos humanos: los diálogos posibles*, documento presentado a la Reunión de expertas sobre racismo y género (Santiago de Chile, 4 y 5 de junio de 2001), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (1997), "Agreed Conclusions 1997/2", *Report of the Economic and Social Council for 1997 (A/52/3)*, Nueva York, Consejo Económico y Social (ECOSOC), 18 de septiembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (s/f) (<http://www.ilo.org/public/spanish/index.htm>).

- ONUSIDA (Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA)/OMS (Organización Mundial de la Salud) (2003), *Situación de la epidemia de SIDA* [en línea], diciembre (http://www.unaids.org/en/other/functionalities/ViewDocument.asp?href=http://gva-doc-owl/WEBcontent/Documents/pub/Publications/IRC-pub06/JC943-EpiUpdate2003_sp.pdf).
- Ordóñez, Martha (2001), "El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género", *serie Mujer y desarrollo*, N° 33 (LC/L.1524-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.69.
- Oxfam Internacional (2004), *El trabajo precario de las mujeres en las cadenas de producción globalizadas*, Barcelona.
- Pargass, Gaietry (2004), "Reproductive Health and Rights: HIV/AIDS and Gender Equality. Preliminary Versión", documento preparado para la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (México, D.F., 10 al 12 de junio de 2004), Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 19 de abril de 2004.
- Pautassi, Laura (2002), "Legislación previsional y equidad de género en América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, N° 42 (LC/L.1803-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.116.
- Pautassi, Laura; Faur Eleonor y Gherardi, Natalia (2004), "Legislación laboral en seis países latinoamericanos: límites y omisiones para una mayor equidad. Versión preliminar", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Pereira de Melo, Hildete (2004), "Género y pobreza no Brasil", Proyecto Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe, Rio de Janeiro, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Molly Pollack E. (2002), "Equidad de género en el sistema de salud chileno", *serie Financiamiento del desarrollo*, N°123 (LC/L.1784-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.99.
- Prates, Ceres (2004), "Os programas de combate à pobreza no Brasil e a perspectiva de género no período 2000-2003: avanços e possibilidades. Versión preliminar" Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, inédito.
- REMTE (Red Latinoamericana Mujeres Transformando la Economía) (2000), *Acceso a recursos: Un derecho económico de las mujeres*, Lima, Grupo Mujer y ajuste estructural.
- Renzi, María Rosa y Sonia Agurto (1997), *La esperanza tiene nombre de mujer*, Managua, Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG).
- Rico, María Nieves y Flavia Marco (2004) "Políticas y programas laborales para las mujeres en América Latina y el Caribe" [en línea] Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (<http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/gtz/>).
- Rioseco, Luz (2004), "En búsqueda de las mejores prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y El Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- RSMLAC (Red de Salud de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe) (2004), *Proyecto Atenea. El monitoreo como práctica ciudadana de las mujeres* [en línea] (<http://www.ateneaproyecto.org>).
- Ruggeri Laderchi, Caterina, Ruhi Saith y Frances Stewart (2003), "Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches", *QEH Working Paper Series*, N° 107, Oxford, Queen Elizabeth House, University of Oxford, mayo.
- Sawhill, I. (1977), "Economic Perspectives on the Family", *Daedalus*, vol. 106, N° 2, Cambridge, American Academy of Arts & Sciences.
- Secretaría de Desarrollo Social de México (2003), *Lo que dicen los pobres*, encuesta, agosto.

- Sen, Amartya (1999), *Development as freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Sen, Gita (1998), "El empoderamiento como un enfoque a la pobreza", *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, Irma Arriagada y Carmen Torres (eds.), Ediciones de las Mujeres, N° 26, Santiago de Chile, Servicio de Información y Comunicación de las Mujeres (ISIS Internacional).
- SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) (2003), *Análisis exploratorio sobre le impacto de los programas de apoyo a microempresas de mujeres*, Santiago de Chile
- Simms, Glenda (2004), "Changing gender relations: public policy challenges for the implementation of the Beijing Platform for Action", *Information Paper*, N° 4, documento presentado en la Cuarta Conferencia Ministerial del Caribe sobre la Mujer, (Kingstown, 11 al 13 de febrero de 2004).
- Staab, Silke (2003), "En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas. Bibliografía seleccionada", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 51 (LC/L.2028-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.196.
- Trotz, Alissa (2004), "Women and Poverty", documento presentado a la cuarta Conferencia Ministerial del Caribe sobre la Mujer (Kingstown, 11 al 13 de febrero de 2004), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2004), "La conclusión universal de la educación primaria en América Latina. Informe regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculados a la educación", inédito.
- Vargas, Virginia (2004), "Estado del arte de las políticas y programas de pobreza en curso en Perú. Versión preliminar", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Vásquez Roxana e Inés Romero (2003), "Balance regional: diagnóstico sobre la situación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos", documento presentado en el seminario regional Derechos sexuales, derechos reproductivos, derechos humanos (Lima, 5 al 7 de noviembre de 2001), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM).
- Villa, Miguel y Luis Rivadeneira (1999), "El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica", documento presentado en el Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las Personas de Edad (Santiago de Chile, 8 al 10 de septiembre de 1999) [en línea] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (<http://www.eclac.cl/Celade/pobydes/Envejecimiento00e.htm>).
- Young, Kate, Carol Wolkowitz y Rosalyn McCulloch (eds.) (1984), *Of Marriage and the Market: Women's Subordination in International Perspective*, Londres, Routledge.
- Zúñiga, Muriel (2004), "Acceso al crédito de las mujeres en América Latina", documento preparado para el proyecto Gender-Oriented Labour Market Policy, [en línea] Santiago de Chile, Cooperación Técnica Alemana (GTZ)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo (http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/gtz/publicaciones/word_doc/Muriel_Zuniga.pdf).

**LEYES Y POLÍTICAS SOBRE DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**
(Marzo de 2004)

Países	Legislación
Argentina	Ley nacional de salud sexual y procreación responsable (2000)
Belice	Política nacional de salud Política de salud reproductiva
Bolivia	Modificación del Código Penal de 1834 en materia de aborto (1997)
Brasil	Ley de planificación familiar (1996)
Chile	Ley del SIDA (2001)
Colombia	Política nacional de salud sexual y reproductiva Legislación sobre penas al aborto Legislación sobre planificación familiar Legislación sobre VIH/SIDA y enfermedades de transmisión sexual
Ecuador	Constitución incorpora reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos
El Salvador	Plan nacional de salud reproductiva
Guatemala	Ley de Promoción y dignificación integral de la mujer (1999) Ley de desarrollo social (incluye derechos reproductivos) (2001)
Honduras	Política nacional de salud sexual y reproductiva Ley de VIH/SIDA Ley de igualdad de oportunidades
México	Programa de acción "Salud reproductiva" Legislación sobre causas de aborto no punibles (2000) Modificación del Código Penal en materia de aborto Legislación sobre el delito de violación entre cónyuges y concubinos
Nicaragua	Ley de promoción, protección y defensa de los derechos humanos ante el SIDA (1996) Ley general de salud
Panamá	Ley de protección de la salud y la educación de la adolescente embarazada y de la paternidad responsable Ley sobre las infecciones de transmisión sexual y el VIH/SIDA (2000)
Paraguay	Política nacional de atención a la salud integral de la mujer
Perú	Ley sobre causas de aborto no punible Ley que establece las bases para la elaboración de un Plan nacional de lucha contra el SIDA (1996)
Venezuela	Definición de los derechos sexuales y reproductivos incluidos en la Constitución (1999) Política y Programa nacional de salud sexual y reproductiva

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Conmemoración del décimo aniversario de la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: acciones emprendidas para la implementación del programa de acción en América Latina y el Caribe* (LC/L.2064), Santiago de Chile, 2004; Claudia Bonan Janoti, *Sexualidade e Reprodução. Processos políticos no Brasil e no Chile*, Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ), 2002; Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas (CRLP) (2000), *Mujeres del mundo: leyes y políticas que afectan sus vidas reproductivas. América Latina y el Caribe. Suplemento 2000* [en línea]. Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (DEMUS) (http://www.crlp.org/esp_pub_bo_wowlatam.html); Roxana Vásquez e Inés Romero, "Balance regional: diagnóstico sobre la situación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos", documento presentado en el Seminario Regional Derechos sexuales, derechos reproductivos, derechos humanos (Lima, 5 al 7 de noviembre de 2001), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), 2003.

**LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA Y SEXUAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**
(Diciembre del 2003)

Países	Leyes y reformas del Código Penal (año de adopción)
América Latina	
Argentina	Ley 24.417 de protección contra la violencia familiar (1994) Ley 25.087 de modificación del Código Penal (1999)
Bolivia	Ley 1.674 contra la violencia en la familia o doméstica (1995) Ley 1.678, que modifica el Código Penal sobre delitos de violencia sexual (1997) Ley 2.033 de protección a víctimas de delitos contra la libertad sexual (1999)
Brasil	Decreto legislativo 107, que da carácter de ley a la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Belém do Pará (1995) Ley 10.224, a través de la cual el asedio sexual pasa a ser un delito tipificado en el Código Penal (2001)
Chile	Ley 19.325 sobre violencia intrafamiliar (1995) Ley 19.617 modifica el Código Penal en materia de delitos sexuales (1999)
Colombia	Ley 294 para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar (1996) Ley 360 de delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana (1997) Ley 575, que modifica parcialmente la Ley 294 (2000) Ley 599, que modifica parcialmente la Ley 360 (2000) Ley 747 de reforma al Código Penal sobre delitos sexuales, incluida la trata de personas (2002)
Costa Rica	Ley 7.476 contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia (1995) Ley 7.586 contra la violencia doméstica (1996)
Ecuador	Ley 103 contra la violencia a la mujer y la familia (1995) Ley que reforma la Ley orgánica de la función judicial (1997) Ley 106, que reforma el Código Penal en materia de delitos sexuales (1998)
El Salvador	Decreto ley 902 contra la violencia intrafamiliar (1997) Reforma del Código Penal en materia de delitos de violencia sexual e intrafamiliar (1998) Decreto 892, que modifica parcialmente la Ley 902 (2002)
Guatemala	Decreto ley 97-96 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia familiar (1996) Decreto 79-97 sobre delitos de acción pública, incluidos los delitos sexuales (1997)
Honduras	Ley para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer (1997) Reforma del Código Penal en materia de delitos de violencia sexual (1997)
México	Reforma del Código Penal en materia de violación (1989) Ley de asistencia y prevención de la violencia intrafamiliar (1997)
Nicaragua	Ley de creación de la comisaría de la mujer y la niñez expresada en la Ley orgánica de la policía nacional (1996) Ley 230, que reconoce el maltrato psicológico como un delito (1996)
Panamá	Ley 27 sobre delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores (1995) Ley 38 sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente (2001)
Paraguay	Reforma del Código Penal en materia de acoso sexual (1998) Ley 1.600 contra la violencia doméstica hacia la mujer (2000)
Perú	Ley 26.260, que establece la política del Estado y la sociedad frente a la violencia familiar (1993) Ley 26.763, que establece mecanismos que garanticen una mayor protección de la víctima (1997) Ley 26.788, que reforma al Código Penal al incorporar como circunstancia agravante la relación familiar entre el agresor y la víctima (1997)

Países	Leyes y reformas del Código Penal (año de adopción)
	Ley 26.770, que reforma el Código Penal para considerar que la acción penal en los delitos contra la libertad sexual no se extingue por matrimonio (1997)
	Ley 27.115, que establece acción penal pública para el delito de violación y otros contra la libertad sexual (1999)
	Ley 27.306, que modifica el texto único ordenado de la Ley 26.260 (2000)
	Modificación de la Ley 26.763 para incluir a los ex esposos y a personas que tienen un hijo en común dentro del ámbito de protección (2001)
	Ley 27.942 de prevención del hostigamiento sexual (2003)
Puerto Rico	Ley 54 para la prevención e intervención con la violencia doméstica (1989)
	Ley 28/1997, que crea el Registro de personas convictas por delitos sexuales violentos y abuso contra menores (1997)
	Ley 2/1998, que enmienda el Código Penal en materia de delitos sexuales y maltrato de menores de edad (1998)
	Leyes 3/1998 y 16/1998 sobre hostigamiento sexual (1998)
República Dominicana	Ley 24-97, sobre violencia intrafamiliar, que tipifica los delitos de violencia doméstica, acoso sexual e incesto (1997)
Uruguay	Ley 16.707 de seguridad ciudadana, que incorpora al Código Penal el art. 321 bis, que tipifica la violencia doméstica e impone sanciones (1995)
Venezuela	Ley sobre la violencia contra la mujer y la familia (1998)
El Caribe	
Anguila	Reforma de la Ley sobre violencia doméstica (1996)
Antigua y Barbuda	Ley sobre violencia doméstica (1999)
Antillas Neerlandesas	La violación dentro del matrimonio pasa a ser considerada delito (1999)
Bahamas	Ley sobre ofensas sexuales y violencia doméstica (1991)
Barbados	Ley de órdenes de protección sobre violencia doméstica (1992)
Belice	Ley sobre violencia doméstica (1992)
Dominica	Ley de delitos sexuales (1998)
Guyana	Ley sobre violencia doméstica (1996)
Islas Vírgenes Británicas	Ley sobre violencia doméstica (1995)
Jamaica	Ley sobre violencia doméstica (1996)
Puerto Rico	Ley 54 de prevención e intervención en violencia doméstica (1989)
Saint Kitts y Nevis	Ley sobre violencia doméstica (2000)
San Vicente y las Granadinas	Ley sobre procedimiento sumario en casos de violencia doméstica (1995)
Santa Lucía	Ley sobre violencia doméstica (1995)
Trinidad y Tabago	Ley sobre violencia doméstica (1999)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "An evaluative study of the implementation of domestic violence legislation: Antigua and Barbuda, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia and Saint Vincent and the Grenadines" (LC/CAR/G.659), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2001; "Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución", *serie Mujer y desarrollo*, N° 40 (LC/L.1744-P), Santiago de Chile, junio de 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.56; Elizabeth Guerrero (2003), "Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe español 1990-2000: Balance de una década. Versión actualizada" [en línea]. Servicio de Información y Comunicación de las Mujeres (Isis Internacional)/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Santiago de Chile, abril (<http://www.isis.cl/temas/vi/balance/Versiónactfinal.doc>).

**DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LA COMPATIBILIZACIÓN DEL TRABAJO REMUNERADO
Y EL TRABAJO DOMÉSTICO EN AMÉRICA LATINA**

Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 20.744 de contrato de trabajo. Establece dos descansos de media hora, durante no más de un año para la lactancia y la obligación, para las empresas de más de 50 trabajadoras, de instalar salas maternas y guarderías (art. 179) según reglamentación no dictada. Dispone la excedencia voluntaria de tres a seis meses (para trabajadoras que tengan como mínimo un año de antigüedad) luego del fin del posnatal (arts. 183 a 186) El tiempo de excedencia no es remunerado y no se computa a efectos de antigüedad. Si el empleador no quisiera reincorporar a la trabajadora debe indemnizarla como despido injustificado a no ser que demuestre la imposibilidad, con lo que debe el 25% de la indemnización. Prevé una licencia de dos días para el padre después del nacimiento del hijo (art. 158). • Ley 24715 (1996), que prevé seis meses de licencia a partir del vencimiento del posnatal para trabajadoras que tuvieran un hijo con síndrome de Down, con asignación familiar igual a la remuneración.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 19.591(1998), que modifica el código del trabajo en materia de protección de la maternidad.^a Amplía el beneficio de salas cuna, para que mujeres trabajadoras de cadenas de empresas puedan acceder a este derecho.^b • Ley 19.505, que concede un permiso especial a trabajadores de ambos sexos en caso de enfermedad grave de su hijo o hija.^c Establece la posibilidad de que la madre trabajadora (o el padre, cuando ambos trabajan y la madre decida que sea él quien asuma el cuidado del hijo o hija, o cuando ella no esté presente por cualquier causa), se ausente del trabajo hasta por 10 jornadas en un año calendario si la salud de un hijo o hija menor de 18 años requiere de la atención personal de sus padres debido a un accidente grave, una enfermedad terminal en su fase final o una enfermedad grave, aguda y con probable riesgo de muerte. El permiso se concede a quien tenga el cuidado personal del menor de 18 años que se encuentre en alguna de las situaciones descritas. Se contemplan diferentes formas de compensación de las jornadas no trabajadas, las que se deberán establecer de común acuerdo por las partes. • El artículo 199 del Código del Trabajo dispone el permiso para madre o padre en caso de enfermedad grave del hijo menor de un año.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Es interés del gobierno nacional de iniciar un proceso de inclusión y reconocimiento del trabajo doméstico en las cuentas nacionales y, con tal fin, se ha realizado un estudio.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • No se ha desarrollado ninguna línea de acción específica en este sentido. No obstante, existe una licencia de 15 días para el padre de hijo recién nacido o adoptado.
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> • Programa “Atención a trabajadoras con hijos discapacitados”, en el marco del cual se les asignan a las madres trabajadoras asistentes sociales a domicilio, pagados por el Estado, para que atiendan a los niños discapacitados. A las madres que, siendo profesionales, no quieren dejar el cuidado de sus hijos discapacitados a las asistentes sociales, el Estado les paga su salario, para que permanezcan cuidando a sus hijos; estas mantienen todos sus derechos laborales, incluidas las vacaciones y la jubilación.

- Programa “Círculos infantiles”, que consisten en instituciones con programas educativos, dirigidas a niños de uno a cinco años de edad, que funcionan en el horario de trabajo de las madres.
 - Creación de “Casitas infantiles” en sectores priorizados de la economía.
 - Ley de maternidad, que protege a la madre trabajadora hasta el año del bebé.
- Ecuador
- Programa de apoyo a las mujeres rurales de Ecuador. Uno de los componentes del programa es la reducción de la carga doméstica. Entre las acciones planeadas, se cuenta el establecimiento de nuevos centros de cuidado infantil y la ampliación de los existentes. El funcionamiento y los horarios de estos centros deberán adaptarse a las propuestas de las madres usuarias.
 - Ley de Servicio Civil.
Establece una licencia de ocho días para empleados públicos por “calamidad doméstica”, es decir, la enfermedad grave del cónyuge, conviviente o de un pariente, hasta el segundo grado de consanguinidad, entre otros casos.
Dispone dos horas diarias de permiso para las madres trabajadoras públicas hasta que el hijo cumpla un año.
 - El artículo 155 del Código del Trabajo prevé la obligación de establecer guarderías para empresas que cuenten con 50 o más trabajadores. Las empresas pueden unirse con otras o contratar el servicio con terceros.
En las empresas que no tengan guarderías, la jornada de las trabajadoras durará seis horas durante los nueve meses posteriores al parto.
- El Salvador
- * Ratificación del Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo sobre trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares.
- Guatemala
- Programas del Instituto guatemalteco de seguridad social, que benefician a las esposas o compañeras de hogar de los derechos habientes:
- Suplemento nutricional a la madre e hijo, según acuerdo de gerencia 07/97.
 - Programa de atención a las madres adolescentes, puesto en práctica en la unidad periférica zona 5 y el Hospital de ginecoobstetricia.
 - Extensión del período posnatal (acuerdo 466 de la Junta directiva del seguro social).
 - Escuela de madres.
 - Programa “Madre canguro”.
- México
- Proyecto especial del Inmujeres sobre trabajo doméstico en México, que abarca el trabajo remunerado y no remunerado, y cuyos objetivos generales son: fomentar la valoración del trabajo doméstico en México e impulsar el desarrollo de capacidades, las oportunidades de ingreso y la protección social de quienes lo realizan.
- Panamá
- Se informa que entre las funciones de la Dirección general de trabajo del Ministerio de trabajo y desarrollo laboral se encuentra la responsabilidad de orientar y dirigir adecuadamente la aplicación de las normas relativas al trabajo y al derecho laboral y que estas se consideran equitativas y en modo alguno discriminatorias.
- Paraguay
- La Secretaría de la mujer cuenta con un Centro de bienestar infantil para el cuidado de hijos e hijas de funcionarios y funcionarias de las instituciones públicas que hayan firmado el convenio correspondiente.

- Puerto Rico
- Uruguay
- Se está evaluando la posibilidad de incorporar a las amas de casa a la seguridad social.
 - No existen políticas o programas ni disposiciones legales que tiendan a compatibilizar el trabajo remunerado y doméstico. No obstante, la Ley 16104 de 1990 establece la posibilidad de que los funcionarios públicos que hubieran tenido hijos soliciten una licencia de tres días.
-

Fuente: Laura Pautassi, "Legislación previsional y equidad de género en América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, N° 42 (LC/L.1803-P/E), Santiago de Chile, noviembre de 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.116; Nieves Rico y Flavia Marco (2004), "Políticas y programas laborales para las mujeres en América Latina y el Caribe" [en línea] Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (<http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/gtz/>).

^a Publicada en el *Diario Oficial* el 9 de noviembre de 1998.

^b La exigencia de disponer de sala cuna ya no recae sobre el establecimiento que tenga 20 trabajadoras o más, sino sobre la empresa en su conjunto, por lo que basta que las mujeres que trabajan en las distintas tiendas o locales sumen 20 trabajadoras para que puedan acceder al beneficio.

^c Publicada en el *Diario Oficial* el 25 de julio de 1997.



