



**6to ECUENTRO ANUAL DEL GRUPO DE  
MUJERES PARLAMENTARIAS.  
PASAJE DE LA IGUALDAD FORMAL A LA  
IGUALDAD REAL.**

**México, D.F.  
24 y 25 de junio de 2014.**



# **6to ENCUENTRO ANUAL DEL GRUPO DE MUJERES PARLAMENTARIAS DE PARLAMERICAS**

## ***Pasaje de la Igualdad Formal a la Igualdad Real***

**MÉXICO, D.F.**  
24 y 25 de junio de 2014

**Serie América Latina**

**6to ENCUENTRO ANUAL DEL GRUPO DE MUJERES PARLAMENTARIAS  
PASAJE DE LA IGUALDAD FORMAL A LA IGUALDAD REAL  
24 Y 25 DE JUNIO DE 2014**

**CONTENIDO**

- I. PROGRAMA.**
- II. RESUMEN EJECUTIVO.**
- III. LISTA DE PARTICIPANTES.**
- IV. INFORME DEL ENCUENTRO ANUAL DEL GRUPO DE MUJERES PARLAMENTARIAS (2013) PARAMARIBO, SURINAM.**
- V. DOCUMENTOS DE APOYO PARA LA SESIÓN 1.**
  - **LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO EN 2013: PERSPECTIVA ANUAL.**
  - **LOS BONOS EN LA MIRA APOORTE Y CARGA PARA LAS MUJERES: INFORME ANUAL 2012.**
  - **EL PROGRESO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN POLÍTICA.**
  - **PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO: MÉXICO.**
  - **PROGRAMAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO EN FAVOR DE LAS MUJERES.**
- VI. DOCUMENTOS DE APOYO PARA LA SESIÓN 2**
  - **UNA SOCIEDAD CON IGUALDAD DE GÉNERO.**
  - **PACTOS PARA LA IGUALDAD. HACIA UN FUTURO SOSTENIBLE.**
  - **IGUALDAD, AUTONOMÍA Y RECONOCIMIENTO RECÍPROCO: LOS APORTES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.**
- VII. DOCUMENTOS DE APOYO PARA LA SESIÓN 3**
  - **MUJERES PRESIDENTAS DE LEGISLATURAS NACIONALES.**
  - **RECOMENDACIONES. GRUPO DE MUJERES PARLAMENTARIAS. DERECHOS DE LA MUJER Y SEGURIDAD ALIMENTARIA.**



## II. RESUMEN EJECUTIVO

ParlAmericas, es una red independiente y de influencia regional e internacional está integrada por parlamentarios y parlamentarias de 35 países de las cuatro subregiones del hemisferio: América Central, América del Norte, América del Sur y el Caribe.

A través de reuniones y actividades formativas, discusiones anuales y acciones de seguimiento, los miembros de ParlAmericas confirman su compromiso por mejorar el diálogo hemisférico y avanzar en los objetivos de la organización.

Al interior de ParlAmericas, existe el Grupo Mujeres, que se reúne cada año desde su creación, en 2003, por lo que sus actividades y reuniones fortalecen el trabajo que realizan las mujeres parlamentarias al brindar un espacio para compartir e intercambiar experiencias y conocimientos con una perspectiva de género.

Asimismo, este grupo parlamentario de trabajo realiza dos reuniones al año: una bajo el nombre de “Encuentro Anual de Mujeres Parlamentarias”, y otra como Reunión del Grupo de Mujeres, que se lleva a cabo en el marco de la Asamblea General del organismo. Desde su creación han celebrado reuniones en 5 y 9 ocasiones, respectivamente.

México, y en especial el Senado de la República, será sede del VI Encuentro Anual del Grupo de Mujeres Parlamentarias teniendo como lema principal *Pasaje de la igualdad formal a la igualdad real*. Las reuniones se llevarán a cabo los días 24 y 25 de junio del presente.

Los temas que se desarrollarán en dos sesiones de trabajo: 1) Logros en relación a la garantía de la igualdad: experiencias en la promoción de legislación y programas que benefician a las mujeres; 2) Barreras a la igualdad real. El tema de Planeamiento Estratégico – Superación de la brecha: parlamentarios como agentes de cambio, se desarrollará en un formato nuevo en forma de taller.

El objetivo de esta Reunión será la discusión de cómo lograr no solamente leyes que garanticen la igualdad de género formal sino también compromisos políticos para alcanzar la igualdad real.

### **III. LISTA DE ASISTENTES MIEMBROS DE PARLAMERICAS**

#### **ARGENTINA**

- Senadora Hilda Clelia Aguirre
- Diputada María del Carmen Carrillo
- Diputada Nilda Mabel Carrizo

#### **Bahamas**

- Senadora Cheryl Bazard
- Senadora Heather Watkins Hunt

#### **BARBADOS**

- Senador Wilfred Abrahams

#### **BELICE**

- Presidente de la Cámara de Rep. Michael Peyrefitte

#### **BOLIVIA**

- Senadora Zonia Guardia Melgar
- Diputada Marcela Revollo Quiroga

#### **CANADÁ**

- Senadora Suzanne Fortin-Duplessis
- Miembro del Parlamento Randy Hoback
- Senador Michael L. MacDonald
- Miembro del Parlamento Joyce Murray
- Miembro del Parlamento Ruth Ellen Brosseau

#### **CHILE**

- Diputada Claudia Nogueira
- Diputada Yasna Provoste
- Diputada Marcela Sabat Fernández
- Diputado Ignacio Urrutia

#### **COLOMBIA**

- Representante Lina María Barrera Rueda
- Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos

## **COSTA RICA**

- Diputada Marlene Madrigal Flores

## **CUBA**

- Diputada Surina Acosta Brooks

## **ECUADOR**

- Asambleísta Gina Godoy

## **GUATEMALA**

- Diputada Mirma Figueroa

## **GUYANA**

- Miembro del Parlamento Africo Selman

## **HONDURAS**

- Diputada Diana Urbina

## **JAMAICA**

- Miembro del Parlamento Hugh Buchanan
- Senador Imani Duncan-Price

## **NICARAGUA**

- Diputada Martha Marina González Dávila

## **PERÚ**

- Congresista Verónica Mendoza
- Congresista Ana María Solórzano

## **REPÚBLICA DOMINICANA**

- Diputada Adalgisa Fátima Pujols
- Diputada Guadalupe Valdez

## **SANTA LUCÍA**

- Ministra Alvina Reynold

## **SURINAM**

- Miembro de la Asamblea Nacional Marinus Bee
- Miembro de la Asamblea Nacional Guno Cautelen
- Presidenta de la Asamblea Nacional Jennifer Simons
- Miembro de la Asamblea Nacional Jenny Warsodikromo

## **TRINIDAD Y TOBAGO**

- Senadora Joy Abdul-Mohan
- Miembro del Parlamento Paula Gopee-Scoon
- Miembro del Parlamento Stacey Roopnarine

## **URUGUAY**

- Senadora Constanza Moreira

## **V. LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO EN 2013: PERSPECTIVA ANUAL<sup>1</sup>**

En 2013 se superaron todos los récords mundiales de participación de las mujeres en el parlamento. El porcentaje de escaños parlamentarios ocupados por mujeres alcanzó el 21.8%, un aumento de 1.5 puntos porcentuales, el doble del aumento promedio de los últimos años.

La presencia de las mujeres es superior al 30% en 39 cámaras bajas (en comparación con 33 en 2012) y en 16 cámaras altas (frente a 17 en 2012); hoy en día, supera el 40% en 15 de esas cámaras.

Los países que recientemente caen en el rubro del 30% incluyen Austria, Camerún, Granada y Zimbabwe (ambas cámaras). En la Cámara de Diputados de Rwanda, las mujeres ocupan por primera vez en la historia más del 60% (63.8%) de los escaños, pulverizando otro récord.

En el otro extremo de la escala, el número de cámaras en las que la presencia de las mujeres es inferior al 10% permaneció más o menos igual: 34 cámaras bajas y 13 cámaras altas. El número de cámaras compuestas únicamente por hombres descendió a cinco (desde 7), incluidas dos que renovaron su composición exclusiva en 2013 (Micronesia y Qatar).

En total, 3,036 mujeres obtuvieron escaños, lo que representa el 26.4% de los miembros elegidos o designados para formar parte del parlamento en 2013 en 49 países.

La proporción de mujeres aumentó en 42 de las 64 cámaras que se renovaron en 2013. Esta participación aumentó con más rapidez, de más de 20 puntos porcentuales, en dos cámaras: la cámara baja de Granada (llegando a 33.3%) y la cámara alta de Zimbabwe (47.5%). Les siguen, con aumentos superiores a 15 puntos porcentuales, las cámaras bajas de cuatro países: Arabia Saudita, Camerún, Zimbabwe y Guinea Ecuatorial. Por otro lado, la presencia de las mujeres descendió en 14 cámaras: sorprendentemente, en este extremo se encuentra la cámara alta de Granada (-17.4 puntos porcentuales), seguida de Bhután (-16) y de la cámara baja de Swazilandia (-7.7). No hubo ningún cambio en cinco cámaras.

Aparte de estas pocas excepciones, la tendencia general es un aumento significativo en el número de mujeres parlamentarias.

### **Las mujeres en las Américas aprovechan las oportunidades**

Las mujeres en las Américas siguen liderando el mundo en ampliar su presencia en el parlamento, con un promedio de participación que llegó al 25.2% (+1.1 puntos) en 2013. Su participación superó el 30% en las cámaras bajas de tres Estados (Ecuador, Granada y Argentina) y se quedó a unas décimas de la mitad en el parlamento unicameral de Cuba.

---

<sup>1</sup> Extracto del Informe las Mujeres en el Parlamento en 2013: Perspectiva Anual publicado por Unión Interparlamentaria. <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2013-s.pdf> . Consultado el 18 de junio de 2014.

El avance constante de Cuba hacia la paridad continuó en 2013: las mujeres ocupan el 48,9% de los escaños parlamentarios del país, desde el 43.2%. De los 612 candidatos elegidos en 2013 -todos miembros del Partido Comunista –, 299 eran mujeres, cifra sin precedentes que refleja el compromiso del gobierno con la igualdad social, incluida la paridad de hombres y mujeres en los procesos de toma de decisiones.

Tras las reformas electorales en Ecuador y Honduras, se eligieron a más mujeres que nunca antes para los parlamentos unicamerales de ambos países. En las elecciones de 2009 y 2013, el compromiso constitucional de 2008 asumido por Ecuador respecto a la igualdad de hombres y mujeres en las elecciones exigía que candidatos y candidatas se alternaran en las listas electorales, lo que ofreció una base jurídica para el avance hacia la paridad.

Desde entonces, las mujeres han obtenido 13 escaños adicionales en la Asamblea y, en la actualidad, representan el 38.7% de sus miembros (+6.4 puntos). Además, tres mujeres ocupan actualmente cargos de liderazgo en la presente legislatura: una como presidenta y las otras dos como vicepresidentas. En Honduras, en vísperas de las primeras elecciones del país desde el golpe de Estado de 2009, el Congreso estableció una cuota del 40% para la participación de las mujeres en las elecciones de 2013 y una cuota del 50% para las elecciones de 2017. Estas medidas, junto con el sistema de representación proporcional - que favorecieron la participación de las mujeres -, impulsaron el importante aumento del porcentaje de mujeres elegidas al parlamento, que pasó del 18 al 25.8% (+7.8).

Por el contrario, en Chile, donde solo se aplicaron cuotas voluntarias adoptadas por los partidos políticos, el aumento de las mujeres presentes en el parlamento ha sido lento pero firme: hasta un 15.8% en la cámara baja (+1.7 puntos) y 18.4% en la cámara alta (+5.3 puntos). En Chile, dos mujeres se enfrentaron en la contienda electoral presidencial, que fue ganada de forma contundente por la candidata del centro-izquierda Michele Bachelet, que ya fue presidenta entre 2006 y 2010, siendo la primera mujer en ocupar la Jefatura del Estado chileno. De manera similar, en Paraguay, la aplicación de una cuota del 30% en los tres partidos principales, junto con el sistema de representación proporcional nacional, ayudó al aumento del número de mujeres presentes en ambas cámaras del parlamento.

En las cámaras parlamentarias relativamente pequeñas de los países caribeños, las mujeres obtuvieron algunos escaños en Barbados e hicieron avances considerables en Granada, lo que mejoró sustancialmente la clasificación del país en la región. En Barbados, ganaron escaños cinco de las 12 mujeres que se presentaron como candidatas en las elecciones generales de 2013, lo que representa un aumento de dos escaños (+6.7 puntos, hasta un 16.7%). El número de mujeres en la cámara baja de Granada (15 escaños) pasó de dos (13.3%) a cinco (33.3%), el mayor aumento del año. Sin embargo, contrarrestando esta expansión, se produjo un descenso de aproximadamente la misma magnitud (del 30.8% al 13.3%) en la cámara alta del país.

## **Lecciones aprendidas Una y otra vez: cuotas, sistemas electorales y partidos políticos**

Varios factores influyen en el grado de acceso al parlamento que tienen las mujeres. No es sorprendente que este año, de nuevo, las cuotas (reguladas por ley, voluntarias o de ambos tipos) hayan sido una de las herramientas principales que se han utilizado para facilitar el acceso de las mujeres al parlamento. En 2013, se aplicaron cuotas en 39 cámaras que celebraban elecciones en 30 países. En las cámaras con cuotas reguladas por ley (21), las mujeres se beneficiaron de un promedio del 25% de los escaños.

En las 18 cámaras en las que solo se aplicaron cuotas voluntarias adoptadas por los partidos políticos, las mujeres obtuvieron un 28% de los escaños. En las cámaras sin cuotas (25), las mujeres ocuparon el 26% de los escaños.

La lección aprendida en 2013 vuelve a confirmar que las cuotas deben ser ambiciosas, estar detalladas e incluir mecanismos de aplicación si se desea que tengan algún impacto. La clave consiste en aplicar mecanismos que permitan situar a las mujeres en las listas electorales en posiciones con opción a obtener un escaño. Aquí de nuevo, la aplicación de medidas y las penalizaciones por falta de cumplimiento, como la descalificación de las listas, las multas económicas o la pérdida de financiación pública, marcan la diferencia, como se ha observado en países como Camerún u Honduras. En Albania, en reacción al incumplimiento de los partidos de respetar una cuota de género del 30%, el artículo 175 del Código Electoral dispone que los parlamentarios de partidos que no hayan cumplido con la cuota deberán ser sustituidos por candidatos del sexo menos representado. Desde que se celebraron las elecciones, otras tres mujeres entraron en el parlamento gracias a esta medida.

Los sistemas electorales también han causado un impacto en el acceso de las mujeres a cargos electos. Entre las cámaras que utilizan sistemas proporcionales o mixtos (que tienden a facilitar el acceso de las mujeres a los cargos electos), las mujeres ganaron el 28,1% de los escaños. Las mujeres ganaron un promedio del 24,6% en las elecciones celebradas según el sistema mayoritario.

En los sistemas de representación proporcional, las listas de candidatos abiertas o cerradas tienen un impacto significativo sobre las oportunidades de las mujeres a ser elegidas. Allí donde existen cuotas, las listas cerradas tienden a favorecer el acceso de las mujeres al parlamento. Sin embargo, en ausencia de cuotas, las listas abiertas brindan a las mujeres una mayor oportunidad de competir, ya que ofrecen cierta flexibilidad a los votantes a la hora de elegir candidatos. Los sistemas electorales mayoritarios limitan a las mujeres porque, entre otros motivos, ofrecen menos oportunidades de representación. En conjunto, 2013 confirma la importancia de contar con un marco jurídico que propicie la igualdad de género en política. Las actividades de promoción llevadas a cabo por los movimientos de mujeres y por las mujeres en la política tuvieron como objetivo estratégico obtener reformas constitucionales y legislativas que abrieran las puertas del parlamento para las mujeres durante

las próximas décadas. La elaboración un tanto laboriosa de la nueva Constitución tunecina llevó a la adopción a principios de 2014 de un texto fundamental que garantiza la igualdad entre hombres y mujeres, así como su participación equitativa en los procesos electorales, lo que de nuevo confirma que las leyes sensibles al género constituyen un requisito previo del progreso.

Asimismo, la forma en que las posibles candidatas y las parlamentarias se relacionan con sus propios partidos políticos y, en ocasiones, con otros, resulta fundamental para aumentar la representación de las mujeres y su influencia en el parlamento.

Las tendencias muestran que cuando las mujeres de una región señalan los retos que supone obtener escaños en una cámara nacional, los partidos políticos desempeñan un papel esencial en su éxito o fracaso: ya sea mediante la presentación de su candidatura, apoyos económicos, promoción o acceso a una variedad de recursos. Para que las mujeres tengan más presencia en el parlamento a nivel mundial, deben convertirse en verdaderas “conocedoras” de la dinámica interna de sus partidos y ocupar puestos de liderazgo.

El acceso de las mujeres a los partidos políticos y su influencia en decisiones clave respecto a políticas, procedimientos y plataformas de partido siguen siendo relativamente débiles. En Kenya, la Ley de partidos políticos de 2011 exige que no más de dos tercios de los miembros de un partido u órgano rector sean del mismo sexo. No obstante, según un informe elaborado por la Federación Internacional de Abogadas (FIDA), algunos partidos falsifican sus listas de afiliación inflando la presencia real de mujeres miembros y relegándolas a puestos de importancia marginal en los consejos ejecutivos nacionales. Además, el bajo número de mujeres elegidas se debía principalmente al hecho de que los partidos políticos presentaban muy pocas candidatas.

La falta de transparencia en el reglamento interno y los procesos de toma de decisiones en el seno de los partidos políticos siguen siendo el principal reto para que las mujeres puedan tener influencia. En Malta, tres de los partidos afirmaron que, a pesar de todos los esfuerzos realizados, era difícil convencer a las mujeres para que se presentaran a las elecciones. En 2003, el Gobierno japonés fijó el objetivo de alcanzar un liderazgo femenino del 30% antes de 2020 e invitó a los partidos políticos a contribuir a su consecución. Hasta ahora, no se ha dado ningún paso digno de mención.

## **LOS BONOS EN LA MIRA APOORTE Y CARGA PARA LAS MUJERES: INFORME ANUAL 2012<sup>2</sup>**

La autonomía de las mujeres es el concepto básico sobre el que se estructura la información del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) para evaluar el progreso, los obstáculos y las resistencias respecto de la igualdad de género en la región. Se parte de la convicción de que el desarrollo está directamente relacionado con el avance de las mujeres en la vida pública y privada, y que sin la igualdad real la democracia y el desarrollo regional mantendrán rasgos deficitarios con consecuencias negativas para el logro de los objetivos aprobados en el documento final “El futuro que queremos” de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20).

Las desigualdades existentes en la región no son aceptables y no coinciden con las condiciones materiales alcanzadas. Tampoco tienen justificación la mortalidad materna, el embarazo en adolescentes, el empleo precario o la desmesurada concentración del trabajo doméstico no remunerado en manos de las mujeres, y mucho menos la violencia de género. Como se ha expresado en otras ocasiones (Naciones Unidas, 1995; CEPAL, 2010), la desigualdad y, por tanto, la falta de autonomía son principalmente consecuencia de la injusticia, de la mala distribución del poder, los recursos y en especial los ingresos, y de la desigualdad en el uso del tiempo entre hombres y mujeres, así como del desconocimiento de los derechos de las mujeres a participar en todos los espacios de toma de decisiones.

La participación laboral de las mujeres durante los últimos 50 años ha sido destacada como un factor decisivo en el desarrollo. Ha influido en el descenso de la fecundidad, lo que a su vez ha facilitado su acceso al mercado laboral. La educación también ha sido un factor de empoderamiento y de superación de la pobreza. Sin embargo, aún son muchas las mujeres pobres, e incluso las educadas siguen obteniendo menores ingresos que sus pares hombres. El aumento de la participación política de las mujeres ha cambiado el paisaje democrático, pero quienes llegan a los niveles más altos de representación aún deben enfrentar techos de cristal o barreras culturales y financieras que les impiden ejercer su ciudadanía política con más independencia y recursos. Pero sin duda es lo que varias autoras han denominado la pobreza de tiempo lo que ha puesto en evidencia la necesidad de que las políticas públicas intervengan activamente en la solución de problemas antiguamente considerados privados, como el cuidado y reproducción de la familia, que sigue siendo uno de los principales obstáculos para la igualdad real.

---

<sup>2</sup> Extracto del Informe publicado por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, publicado en marzo de 2003. [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/49307/2012-1042\\_OIG-ISSN\\_WEB.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/49307/2012-1042_OIG-ISSN_WEB.pdf)  
Consultada el 17 de junio.

## **La paridad: una larga espera**

Los indicadores de autonomía en la toma de decisiones del OIG miden y cuantifican la presencia o ausencia de las mujeres en los niveles más altos de la toma de decisiones de los Estados de la región.

La autonomía en la toma de decisiones es un concepto que se refiere a la presencia de las mujeres en los diversos espacios deliberativos de los distintos niveles de los poderes del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones.

Tal como se ha señalado en otros informes (CEPAL, 2011), la participación de las mujeres en las legislaturas ha aumentado en casi todos los países de la región en las últimas dos décadas, lo que se debe en gran medida a la acción afirmativa, en este caso, en particular, a las leyes de cuotas. Si bien la presencia de las mujeres ha aumentado como promedio regional, en general es más baja de lo que se establece en las leyes vigentes. La representación de las mujeres en las alcaldías, aunque ha aumentado en los últimos años, supera levemente el 10%. En las concejalías, en cambio, la participación de las mujeres bordea el 22%, lo que constituye un aumento de casi un 10% en diez años.

El incremento de la presencia de las mujeres en la presidencia de los gobiernos de la región, el parlamento, el poder judicial y otros ámbitos de toma de decisiones es parte de la presencia y el reconocimiento de un nuevo sujeto de la política y de los cambios que experimentan las democracias de la región, lo que ha modificado la imagen y el hacer de los espacios de poder. En los últimos seis años, han sido electas presidentas seis mujeres en América Latina y el Caribe<sup>3</sup>. Este proceso ha roto con las creencias de que las mujeres eran incapaces de gobernar y tomar decisiones. Hoy, por el contrario, existe una gran valoración de la presencia de las mujeres en los más altos cargos de toma de decisiones.

El cambio político y cultural que representa la elección democrática de mujeres en la presidencia, así como el número creciente de candidatas con posibilidades de ser electas, es significativo si se considera que entre la obtención del derecho a voto y la elección de una mujer en la presidencia tuvieron que pasar varias décadas, como se observa en la experiencia de diversos países de la región.

En efecto, si bien ya en 1929 las mujeres ecuatorianas conquistaron su derecho a voto, América Latina tuvo que esperar 61 años para ver a la primera mujer presidenta elegida en votación popular en la región, Violeta Barrios de Chamorro en Nicaragua (1990). En el Caribe, las primeras señales aparecieron con Lucinda da Costa Gómez-Mattheeuws, que fue elegida Primera Ministra de las Antillas Neerlandesas en 1977. En Guyana, pasaron más de 40 años desde la aprobación del voto femenino en 1953 hasta que Janet Rosenberg Jagan

---

<sup>3</sup> En 2006 Michelle Bachelet fue elegida Presidenta de Chile y Portia Simpson-Miller llegó a ser Primera Ministra de Jamaica. Cristina Fernández de Kirchner es Presidenta de la Argentina desde 2007 y desde 2010, tres mujeres han sido electas para conducir sus países: Laura Chinchilla y Dilma Rousseff como presidentas de Costa Rica y el Brasil, respectivamente, y Kamla Persad-Bissessar como Primera Ministra de Trinidad y Tobago.

llegó a la presidencia en 1997. Portia Simpson-Miller logró ocupar el cargo de Primera Ministra de Jamaica 62 años después de que las jamaicanas pudieran participar en los comicios electorales (CEPAL, 2010).

En América Latina, cuatro mujeres han sido elegidas por voto popular como presidentas desde 2000. En el Brasil, por ejemplo, pasaron 78 años desde que las mujeres ejercieron su derecho a voto por primera vez hasta que una mujer resultó electa para el cargo de máximo poder en el país. En la Argentina y Costa Rica, la distancia entre el derecho a voto y la primera mujer presidenta fue de 60 años, mientras que en Chile pasaron 57 años.

Actualmente, las comunidades políticas y sus liderazgos valoran positivamente la participación de mujeres y los cambios que introducen al ejercer los más altos cargos públicos. Así, el crecimiento económico de América Latina coexiste con poderes ejecutivos en que hay mujeres investidas con los más altos cargos, a los que han accedido por la vía electoral.

Los mecanismos de acción positiva, como las leyes de cuotas, marcaron la agenda del movimiento de mujeres en la década de 1990, generando un campo político nuevo en la región. Aumentó la presencia de mujeres y junto a ello la masa crítica necesaria para incidir en la formulación de políticas públicas y legislaciones, lo que en muchos ámbitos redujo en forma considerable las desigualdades de género.

Además de las propias mujeres, muchos hombres valoran positivamente su presencia como protagonistas en las instituciones políticas.

La paridad en la agenda política, instalada por los gobiernos de la región, marca la voluntad de los diversos sectores políticos y sociales de “alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política [...] constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (CEPAL, 2007). Ahora bien, hoy se pueden reconocer logros, pero también es posible analizar la dispar situación que presenta la participación de las mujeres entre países, comprobar la ausencia de mecanismos de participación política en algunos y continuar planteando recomendaciones a los Estados, para avanzar en los derechos políticos de las mujeres.

Una apreciación sobre la representación política de las mujeres se puede obtener a partir de la ronda de consultas sobre la paridad política a líderes de opinión que la CEPAL realizó entre 2008 y 2011, en la que se confirma que una amplia mayoría está a favor de las acciones afirmativas, como las cuotas y sus mecanismos de aplicación. En efecto, en la última “Consulta a líderes de opinión de América Latina sobre la participación política de las mujeres y la paridad” (CEPAL, 2011), un 64% de los líderes consultados afirmaron apoyar las leyes de cuotas para promover la participación política de las mujeres, las que a su juicio deben continuar promoviéndose, al igual que el financiamiento a las candidaturas de mujeres.

En lo referente a la calidad de la participación de las mujeres, las élites reconocen que las acciones afirmativas han tenido un impacto positivo, que fortalecen la democracia y que democratizan la toma de decisiones por el solo hecho del ingreso de un nuevo sujeto político.

## **1. Las Ministras**

La agenda sobre paridad ha tenido un impacto heterogéneo en la composición de los gabinetes ministeriales en los países de América Latina y el Caribe. Dependiente de la decisión presidencial, el nombramiento de ministras no se ha consolidado como una práctica común y, desde 2006 en adelante, la presencia de mujeres en los gabinetes ministeriales no se ha mantenido constante, sino que ha descendido como promedio regional desde un 26% ese año hasta un 18% en 2011<sup>4</sup>.

El indicador del OIG referente al poder ejecutivo señala la evolución del acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones en el más alto nivel de ese poder del Estado. Permite tener una aproximación a la decisión política de los gobiernos respecto de la participación de las mujeres en cargos de alto nivel en la toma de decisiones y observar el tipo de ministerios que se les asignan. El indicador muestra la evolución de la participación de las mujeres en los gabinetes a lo largo de los tres últimos períodos presidenciales de los que se dispone de información.

En el último período presidencial, considerando la información disponible a diciembre de 2011, los países con presencia significativa de mujeres en los gabinetes ministeriales son: Nicaragua lidera las cifras con un gabinete integrado en un 55.6% por mujeres; le siguen Bolivia (Estado Plurinacional de) con un 39.1%, el Ecuador con un 38.6%, Costa Rica con un 35.7%, Colombia con un 30.8%. En los tres primeros países mencionados, la paridad o la igualdad de género se ha incorporado en las cartas constitucionales como medida para todos los niveles estatales de toma de decisiones. En cambio, en el caso de Costa Rica, donde se registra una baja entre los dos últimos períodos presidenciales, de un 45% a un 36%, se puede indicar que, a pesar de que la acción afirmativa está instalada y con resultados positivos desde hace más de una década en el ámbito legislativo, ello no se ha traducido en el mantenimiento de la paridad en este nivel del ejecutivo.

## **2. Las Parlamentarias**

En la historia de las instituciones parlamentarias de América Latina y el Caribe, la primera vez que una mujer fue nombrada presidenta de un parlamento en la región fue en el Uruguay en 1963 y la última fue casi cincuenta años más tarde en Barbados, en 2012. Estos datos muestran la diversidad de situaciones que

---

<sup>4</sup> Los gobiernos de Evo Morales (2006-2010) en Bolivia (Estado Plurinacional de), Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile, Laura Chinchilla (2010-2014) en Costa Rica, Rafael Correa (2009-2013) en el Ecuador, Alan García (2006-2011) en el Perú, Hugo Chávez (2007-2013) en Venezuela (República Bolivariana de) y José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008 y 2008-2012) en España establecieron la paridad como objetivo explícito y la mantuvieron a lo largo de sus períodos presidenciales. Si se entiende que la paridad es un concepto político y no aritmético, la salida de ministras tras alguna crisis de gabinete, en la medida en que no rompa un equilibrio razonable, no impide continuar caracterizando de paritario el gabinete de referencia (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/oig/>, 2010).

se aprecian en la región y cuán reciente es la llegada de las mujeres al máximo nivel del poder legislativo en algunos países. En la mayoría de ellos, el nombramiento de una mujer como presidenta del parlamento ocurrió en la década de 1990.

En la actualidad hay instituciones parlamentarias en 190 países del mundo y solo 39 mujeres ejercen la presidencia de alguna de ellas. Considerando que 77 son bicamerales, se puede decir que un 14% de las presidencias de parlamentos en el mundo están ocupadas por mujeres. Los países de América Latina y el Caribe que en la actualidad tienen una presidenta en el parlamento son: Antigua y Barbuda (Cámara de Representantes y Senado), Bahamas (Senado), Barbados (Senado), Bolivia (Estado Plurinacional de) (Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia), Dominica (Cámara de la Asamblea) y Suriname (Asamblea Nacional).

La representación parlamentaria de las mujeres en América Latina y el Caribe comienza a elevarse a partir de la década de 2000, como resultado de las leyes de cuotas. En la región, la cuota o la paridad para cargos de elección popular ha sido tipificada en 14 países. A la fecha, 12 países la han implementado y el Uruguay la implementará en 2014.

La proporción de mujeres que integran los parlamentos nacionales, como promedio regional, de 23.2% en 2012, es superada por 10 de los 33 países. Entre ellos están la Argentina (37%), Costa Rica (39%), el Ecuador (32%), Bolivia (Estado Plurinacional de) (25%) y México (26%), todos los cuales cuentan con leyes de cuotas o de paridad implementadas. También se observan resultados significativos en Cuba (45%) y en Nicaragua, donde la proporción de mujeres en el parlamento aumentó casi al doble, del 21% al 40% en las últimas elecciones.

Sin embargo, son aún numerosos los países que mantienen una baja participación de mujeres en el poder legislativo (en 17 países, las parlamentarias representan menos del 15%), sin mostrar variaciones significativas a lo largo del tiempo.

En la Península Ibérica, la proporción de parlamentarias mujeres, como promedio, aumentó del 33% al 38%, como resultado del incremento registrado en Andorra, donde la presencia de mujeres pasó del 36% al 50% en 2012. En España y Portugal se mantiene una proporción de parlamentarias mujeres estable, de un 36% y un 29%, respectivamente.

### **3. Las autoridades municipales**

En lo que respecta a los gobiernos locales, la participación de las mujeres en el nivel ejecutivo local se mantiene baja. Entre 2009 y 2011, el promedio regional mostró un leve aumento del 8.4% al 10.2%, que se explica por el aumento de alcaldesas electas en las últimas elecciones municipales realizadas en Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Perú.

Este resultado tiene dos dimensiones. Por una parte, solo 2.173 mujeres han sido electas como alcaldesas en un total de 18,665 municipalidades de la región, lo que muestra las dificultades que existen para generar condiciones que favorezcan una mayor participación de las mujeres en el ámbito gubernamental donde se toman las decisiones y se manejan los recursos locales. Por otra parte, el aumento de más de 400 mujeres que llegan por primera vez a la alcaldía es tremendamente significativo en el contexto regional y de los países señalados.

Sin embargo, como evaluación general sobre la base de este indicador se puede afirmar que en la gran mayoría de los países de la región no existe una masa crítica de mujeres en los cargos más altos del poder local, ya que en 17 países de 22 la proporción de alcaldesas electas es menor al 15%. Al mismo tiempo, un número menor de países están haciendo esfuerzos para incorporar a las mujeres en este ámbito, como lo señala el hecho de que en ellos las mujeres electas alcanzan una participación entre el 15% y el 30% del total de alcaldes electos. Pero ningún país ha logrado pasar la barrera de un 30% de municipios encabezados por una mujer.

En el nivel de los concejos deliberativos y consultivos, este indicador muestra avances relevantes, en especial en los países latinoamericanos, debido al cumplimiento de la legislación sobre paridad. En América Latina, como promedio, las mujeres ocupan un 25.2% de los cargos de concejales, regidoras o ediles. Entre los 19 países de los que se cuenta con información sobre este indicador, 7 países están por sobre el 30%, entre ellos Costa Rica y México, donde la participación de las mujeres alcanza un significativo 38.5%. El porcentaje de mujeres en el poder local también sobrepasa el 30% en Surinam (35%), Cuba (35%), Trinidad y Tobago (33%), la República Dominicana (33%) y Puerto Rico (30%).

A diferencia de lo que ocurría en 2010, cuando había solo dos países con resultados sobre el 30%, en la actualidad hay siete países sobre ese rango, como ya se dijo, y únicamente dos países bajo el 15%.

En el caso de España, se registra un muy leve aumento, de 2.4 puntos porcentuales, en la proporción que representan las mujeres en este nivel de gobierno.

#### **4. Las Magistradas del poder judicial**

En América Latina el poder judicial es también un ámbito predominantemente masculino. A pesar de ello, en la última década la participación de las mujeres en los máximos tribunales de justicia ha aumentado en forma considerable, desde un promedio del 10% en 2001 hasta el 22.6% en 2011.

En la mitad de los países de América Latina la presencia de mujeres en el máximo tribunal de justicia supera el promedio regional del 23%. Este es el caso de Chile (25%), Cuba (27%), la República Dominicana (27%), Nicaragua (29%) y, con porcentajes aun más destacados, El Salvador (33%), Costa Rica (35%), Puerto Rico (43%) y Venezuela (República Bolivariana de), que desde

2011 se acerca a la paridad, gracias a la designación de un 44% de mujeres en los cargos de juezas del Tribunal Supremo de Justicia. En Colombia, la presencia de juezas llega al 30%, porcentaje equivalente a la cuota del 30% que rige a partir de 2010 para los cargos “de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público”<sup>5</sup>.

En los países del Caribe, en muchos casos se ha alcanzado e incluso superado la paridad, con porcentajes que van desde el 30% al 60% de mujeres en el máximo tribunal de justicia<sup>6</sup>.

Los indicadores de autonomía en la toma de decisiones evidencian el lento, difícil y al mismo tiempo progresivo camino de construcción de ciudadanía de las mujeres y cómo ellas se han ido insertando de manera activa en la democratización de la región. Es un hecho que los liderazgos colectivos de las mujeres se instalaron en el escenario político del siglo XX como uno de los fenómenos más relevantes de la cultura política a nivel mundial y que con el paso del tiempo se han producido significativos aumentos de la presencia e investidura de las mujeres, que no se consolidan de manera homogénea en la región.

La fotografía trazada en las páginas anteriores muestra la lenta incorporación de las mujeres a los espacios de toma de decisiones en los distintos poderes del Estado y revela que los promedios regionales o están estancados o evolucionan muy lentamente pero, sobre todo, que ninguno supera el 25%. Es un hecho que las sociedades latinoamericanas han logrado instalar la presencia de mujeres en los más altos ámbitos de toma de decisiones y que dicha presencia está cada vez más legitimada. Sin embargo, en cada realidad nacional estos procesos se desarrollan de manera diferente y por eso se corre el riesgo de que los países, escasos, que logran resultados exitosos puedan invisibilizar las situaciones más críticas de la región.

### **Firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**

Este indicador se refiere a los países de la región que han firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptado por la Asamblea General en 1999, el Protocolo Facultativo obliga a los Estados signatarios a reconocer la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar las quejas expresadas por personas o grupos organizados de la sociedad civil, lo que constituye un mecanismo exigente de rendición de cuentas en materia de actos de discriminación contra las mujeres, en comparación con el mecanismo vigente de presentación de informes periódicos.

La ratificación del Protocolo Facultativo por parte de los países firmantes de la

---

<sup>5</sup> Ley núm. 581 de 2000.

<sup>6</sup> En el Caribe, seis países independientes (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía) y tres territorios británicos de ultramar (Anguila, las Islas Vírgenes Británicas y Montserrat) tienen como máximo tribunal de justicia al Tribunal Supremo del Caribe Oriental, que administra el sistema judicial sobre la base del derecho anglosajón y las leyes escritas.

Convención es, sin dudas, el indicador más claro de la voluntad política de los Estados para la plena aplicación de la Convención, puesto que permite llevar a la práctica el principal instrumento internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres, frente a los cuales la comunidad internacional ha reconocido que aún se presentan importantes discriminaciones expresas o implícitas, por acción o por omisión.

Si bien todos los países de la región han firmado y ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, no ocurrió lo mismo con su Protocolo Facultativo, adoptado en 1999, que —como su nombre lo indica— no conlleva ninguna obligación de firma. Hasta comienzos de 2007, la mitad (17) de los 33 países de la región firmaron el Protocolo: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Por su parte, Chile, Cuba y El Salvador firmaron el Protocolo Facultativo entre 1999 y 2001, sin que hasta hoy lo hayan ratificado. Desde entonces hasta enero de 2013, ningún otro país de la región lo ha firmado ni ratificado. Esta situación indica que, en algunos casos, los Estados reconocen los derechos de las mujeres, pero no están dispuestos a adoptar los instrumentos necesarios para hacerlos efectivos.

### **Pobreza de ingresos y pobreza de tiempo**

Los indicadores de autonomía económica evidencian la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios, a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones con los hombres.

Asimismo se considera en ellos la distribución y uso del tiempo, y la contribución de las mujeres a la economía mediante el trabajo no remunerado.

El indicador de ingresos propios refleja las barreras y dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a ingresos mediante actividades remuneradas en el mercado laboral, así como a la propiedad o al crédito, entre otros. En las mediciones tradicionales de pobreza se suele utilizar el ingreso per cápita del hogar, procedimiento que supone una distribución homogénea de los ingresos dentro de los hogares, lo que oculta la falta de autonomía de las mujeres que no desempeñan actividades remuneradas, dada su dedicación exclusiva a la crianza de sus hijos e hijas y al cuidado de otros familiares dependientes.

En general, los ingresos personales provienen del trabajo remunerado de los trabajadores (salarios y ganancias en dinero o especies), ya sean asalariados o independientes. En estos ingresos se incluye también la renta derivada de la propiedad de patrimonio físico o financiero. Por otra parte, están los ingresos secundarios, como jubilaciones, pensiones, subsidios, asignaciones familiares u otros, así como las transferencias, ya sean condicionadas o entre hogares (pensión alimenticia y otras transferencias de los ingresos del trabajo y de la propiedad). Las remesas también constituyen importantes fuentes de ingresos (CEPAL, 2010).

Este indicador no hace referencia a la calidad de vida que pueden obtener las personas ya que en muchos casos quienes perciben ingresos laborales se mantienen en el umbral de la pobreza, mostrando vulnerabilidad y demandando políticas de desarrollo y distribución. No obstante, es una medida que refleja la frontera entre la precariedad y desprotección de las personas y el acceso a los ingresos propios.

Por otra parte, las encuestas de uso del tiempo son la herramienta más importante disponible para medir la carga de trabajo no remunerado que se realiza diariamente en los países. Hasta hace muy poco tiempo el trabajo no remunerado —que por siglos han realizado las mujeres— era un dato invisible en las sociedades y en las economías de los países.

El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe recoge los esfuerzos de los países por medir el uso del tiempo y su distribución entre hombres y mujeres. Desde 2007, año en que se creó el OIG, hasta la fecha, ha aumentado el número de países que miden el uso del tiempo. Hoy el OIG cuenta con información actualizada a 2010 sobre nueve países de la región: en México ya se dispone de una encuesta y en Colombia, el Ecuador y el Perú se avanza hacia su implementación. Por otra parte, aumenta, aunque lentamente, la preocupación política por desarrollar políticas y servicios para la población dependiente (Vásconez, 2012; Sauma, 2012; Batthyany, Genta y Perrotta, 2012).

La visibilización del trabajo no remunerado es de suma importancia, debido a que hace posible analizar su redistribución familiar y social, y avanzar en la elaboración de insumos que permitan valorizarlo y construir cuentas satélite de producción (Gómez Luna, 2010). Por medio de las encuestas de uso del tiempo (EUT) se fortalece el análisis socioeconómico y la capacidad analítica del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), en la medida en que el criterio rector está referido a la frontera de la producción del SCN y a la frontera general de producción, que incluye los servicios no remunerados que durante las 24 horas del día se producen y consumen en el propio hogar y los destinados a otros hogares (Gómez Luna, 2010).

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

El análisis de la autonomía económica de las mujeres deja en evidencia una de las paradojas más típicas del desarrollo económico y social en la región. Mientras en muchos estudios (CEPAL, 2012) se celebra el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, suele ignorarse que al mismo tiempo ha aumentado la proporción de mujeres entre los pobres y los más pobres. Por otro lado, la reducción de la pobreza en gran parte se debe a la incorporación

de las mujeres a un mercado de trabajo desregulado, que les otorga salarios más bajos que a los hombres.

La brecha salarial persiste en la región latinoamericana y oscila en un amplio rango: en el caso de las mujeres peruanas, los ingresos salariales son inferiores a los de los hombres en un 25.1%; en el caso de las mujeres venezolanas, la brecha llega solo al 2%. A ello se suma una creciente pobreza de tiempo, como resultado de la dificultad para cubrir simultáneamente con el trabajo de las mujeres las necesidades de ingresos monetarios y las demandas de cuidado y trabajo reproductivo en los hogares.

La proporción de mujeres urbanas sin ingresos propios persiste en la región en los últimos años. Si en 2008 un 31.8% de las mujeres no contaban con ingresos propios, hoy esta proporción ha bajado levemente a un 30.4%. Asimismo, las diferencias entre países siguen siendo profundas. También se constatan diferencias en la disponibilidad de ingresos propios por parte de las mujeres según grupo etario: entre las mujeres pobres del grupo de 15 a 24 años, el 57% no disponen de ingresos propios, proporción que baja al 33% en el grupo de 35 a 44 años. Sin embargo, una buena noticia es que entre 1990 y 2010 la proporción de mujeres sin ingresos propios ha disminuido más rápidamente entre los grupos más pobres que entre los no pobres.

## **1. Ingresos propios**

En el marco económico actual, ser receptor o receptora de ingresos es importante para tomar decisiones sobre el uso de los recursos y sobre el destino de vida y, por ende, para disponer de mayor autonomía.

En este sentido, el indicador de población sin ingresos propios por sexo constituye una representación de la falta de autonomía económica de las personas. Este indicador llama la atención sobre la inmensa cantidad de mujeres que no cuentan con ingresos.

Alrededor de 2010, la proporción de mujeres urbanas de América Latina sin ingresos propios alcanzaba a un 30.4%, mientras que la proporción de hombres en la misma condición llegaba solo al 12.3%. Las disparidades entre países son considerables: en Nicaragua las mujeres sin ingresos ascendían al 50% y en Honduras, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Paraguay la proporción alcanzaba al 32%, el 30.6% y el 32.6% respectivamente, al mismo tiempo que en Uruguay se reducía al 15.5%.

En las zonas rurales, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios en 2010 llegaba al 41.4%, en comparación con el 14.9% en el caso de los hombres. Las diferencias entre países son aún mayores en estas áreas. Mientras en Nicaragua el 72.9% de las mujeres rurales no tenían ingresos propios, en el Estado Plurinacional de Bolivia esta cifra llegaba al 52.2%. Estos dos casos críticos contrastan con la situación del Uruguay, donde la proporción era de solo un 21.2%, lo que se explica en parte por tratarse del país con la mayor cobertura del sistema previsional para las mujeres de 65 años y más (un 85.1% en 2007).

Un aspecto positivo es el hecho de que la proporción de mujeres sin ingresos propios ha disminuido más rápidamente entre los grupos más pobres que entre los no pobres entre 1994 y 2010. A lo largo de ese período, la proporción de mujeres indigentes sin ingresos propios disminuyó del 64% al 45% (es decir, 19 puntos porcentuales), mientras que en el grupo de las mujeres no pobres la reducción fue del 35.7% al 25.7% (es decir, 10 puntos porcentuales).

El descenso de la proporción de mujeres sin ingresos propios entre 1994 y 2010 se explica por la mayor incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, tanto urbano como rural, y por los cambios en los sistemas previsionales de algunos países, como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Uruguay. En 2008, la tasa media de participación laboral de las mujeres urbanas alcanzaba 52% y superaba en 10 puntos porcentuales la tasa media observada en 1990 (CEPAL, 2010a). También aumentó la participación laboral de las mujeres rurales entre 1990 y 2005 (FAO, 2010).

Si a la falta de ingresos propios en este tramo etario se suma la debilidad de las coberturas de las pensiones y la omisión de los sistemas previsionales sobre los impactos diferenciales del envejecimiento en hombres y mujeres, entre ellos la mayor expectativa de vida de las mujeres, se pone de manifiesto que se requieren respuestas estatales y privadas a corto plazo para enfrentar las dificultades y obstáculos que plantea la falta de autonomía económica de las mujeres mayores de 65 años. Estas respuestas deben estar asociadas a derechos básicos que deben ser garantizados y ejercidos, en materia de servicios de salud y de cuidado, alimentación, vivienda y otros servicios básicos.

## **2. El tiempo total de trabajo<sup>7</sup>**

El aumento del número de mujeres latinoamericanas incorporadas en el mercado laboral, aunque con importantes diferencias entre países, ha tenido como efecto el incremento de las horas que ellas destinan al trabajo total. Esto ocurre debido a que, además de sus responsabilidades como trabajadoras remuneradas, las mujeres se hacen cargo del cuidado, es decir, dedican un tiempo significativo al trabajo que representan las tareas de cuidado de otros, la manutención de la casa y las actividades asociadas a la reproducción cotidiana de la familia, lo que en el caso de las mujeres rurales se suma muchas veces a la producción de alimentos. En cambio, los hombres dedican la mayor parte de su tiempo al trabajo remunerado y un tiempo marginal al trabajo no remunerado.

Al comparar el tiempo que dedican al trabajo doméstico hombres y mujeres por grupo de edad, se observa que en todos los países las mujeres menores de 18 años sobrellevan una carga de trabajo doméstico no remunerado mayor que la de los hombres de su mismo rango de edad. Esto muestra cómo la división sexual del trabajo dentro del hogar prima por sobre las distinciones etarias y

---

<sup>7</sup> El tiempo total de trabajo se refiere a la suma de horas de trabajo remunerado y de trabajo doméstico no remunerado y es un indicador que se produce a partir de las encuestas de uso del tiempo, que se implementan en 18 países de América Latina. Estas encuestas muestran en todos los casos que el tiempo total de trabajo de las mujeres es más elevado que el de los hombres y que la mayor cantidad de horas empleadas en tareas reproductivas afecta sus posibilidades de obtener ingresos.

que, independientemente de las funciones o del lugar que ocupen en el grupo familiar, las mujeres se hacen cargo del trabajo no remunerado y de cuidado.

Para aliviar la carga de trabajo no remunerado que recae sobre las mujeres se debe pensar en la importancia de modificar la organización social del cuidado.

El cuidado atañe a los bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio. Abarca, por lo tanto, el cuidado material, que implica un trabajo, el cuidado económico, que implica un costo, y el cuidado psicológico, que implica un vínculo afectivo.

En muchos países de la región todavía se evidencia la falta de políticas públicas de cuidado y su alcance varía significativamente según condición social, etnia, raza o situación geográfica. No obstante, países como Uruguay — y su Sistema Nacional de Cuidados— o Chile —donde se sancionó en 2011 la ley para extender el descanso posnatal a seis meses— han avanzado en la expansión de este derecho.

Pese a estos avances, se carece de una adecuada cobertura de cuidados que llegue a toda la población y que brinde una calidad similar en la oferta de servicios públicos y privados, los que —además— en la actualidad no son debidamente fiscalizados. En ese sentido, es necesario avanzar en políticas públicas con un enfoque integral.

## EL PROGRESO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN POLÍTICA<sup>8</sup>

De acuerdo con información de ONU Mujeres, el liderazgo y la participación política de las mujeres están en peligro, tanto en el ámbito local como mundial. Las mujeres tienen poca representación no sólo como votantes, también en los puestos directivos, ya sea en cargos electos, en la administración pública, el sector privado o el mundo académico. Esta realidad contrasta con su indudable capacidad como líderes y agentes de cambio, y su derecho a participar por igual en la gobernanza democrática.

Las mujeres se enfrentan a dos tipos de obstáculos a la hora de participar en la vida política. Las barreras estructurales creadas por leyes e instituciones discriminatorias siguen limitando las opciones que tienen las mujeres para votar o presentarse a elecciones. Las brechas relativas a las capacidades implican que las mujeres tienen menor probabilidad que los hombres de contar con la educación, los contactos y los recursos necesarios para convertirse en líderes eficaces.

La Resolución sobre la Participación de la Mujer en la Política, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011, señala que “las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada”.

La Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres lanzaron el Mapa 2014 de las Mujeres en Política, donde se muestran que los avances en la participación política de las mujeres siguen siendo positivos en todo el mundo.

En el gobierno ejecutivo, el porcentaje de mujeres en puestos ministeriales ha alcanzado ahora el 17.2 por ciento, frente al 16.1 por ciento que había en 2008.

Al 1º de enero de 2014, había 36 países con el 30 por ciento o más de mujeres ministras, siendo que en 2012 había 26. Con 14 mujeres en estos puestos, Nicaragua encabeza la tabla global de las mujeres en el gobierno Ejecutivo, seguido por Suecia, Finlandia, Francia, Cabo Verde y Noruega.

Además de los países nórdicos, América y África son las regiones que tienen el mayor número de mujeres ministras, aunque las cifras para África se han estancado en 20.4 por ciento desde el año 2010. Sin embargo, la región Árabe, de Europa y del Pacífico también tuvieron un cierto crecimiento.

El compromiso político y las políticas son prerequisites para el progreso de las mujeres en la representación política. Albania y Francia son buenos ejemplos de esto. En 2012, Albania se ubicó en el puesto 84 en el mundo para las

---

<sup>8</sup> Información obtenida de ONU Mujeres y la Unión Interparlamentaria. Consultada el 18 de junio de 2014.

<http://www.unwomen.org/es>  
<http://www.ipu.org>

mujeres ministras. Ahora ocupa el puesto 27 con el 30 por ciento de mujeres Ministras tras la decisión del nuevo Primer Ministro, Edi Rama, de dar más responsabilidad a las mujeres y los jóvenes.

Los datos sobre las mujeres en política también arrojan luz sobre los progresos realizados en las mujeres en el parlamento. Los datos de la UIP muestran que el porcentaje de mujeres parlamentarias se encuentra ahora en un nivel récord de 21.8 por ciento a nivel mundial, con un número creciente cada año. También hay 46 países con más de 30 por ciento de parlamentarias en al menos una cámara, frente a 42 en enero de 2013. La tendencia, si continúa, sería un buen augurio para la participación política de las mujeres en el futuro.

Lo que la Unión Interparlamentaria ha mencionado es que son más las mujeres que están en la política ahora e influyen en la agenda política en los niveles altos.

Otra tendencia positiva destacada en el Mapa de UIP-ONU Mujeres es que mientras que las carteras tradicionalmente "blandas", como Asuntos Sociales, Educación o Asuntos de la Mujer siguen siendo lo más común entre las mujeres Ministras, más mujeres están ocupando las llamadas carteras ministeriales "duras", como la de Defensa, Relaciones Exteriores y Medio Ambiente.

Desde 2012, el número de mujeres Jefas de Estado o Jefas de Gobierno ha disminuido ligeramente de 19 a 18.

El Continente Americano es la región con el mayor número de mujeres en el nivel político más alto, con seis Jefas de Estado o Jefas de Gobierno. El Pacífico es la única región que no cuenta con mujeres en estas posiciones.

Mientras tanto, el porcentaje de mujeres Presidentas de Parlamento apenas ha aumentado del 14.2 por ciento en 2012 a 14.8 por ciento en 2013. En comparación, el porcentaje de mujeres vicepresidentas de Parlamento es significativamente mayor, de 26.5 por ciento.

## **Hechos y cifras**

### **Las mujeres en el ejecutivo**

El Continente Americano cuenta con el mayor porcentaje de mujeres ministras, de 22.9 por ciento, seguido de África (20.4 por ciento), Europa (18.2 por ciento, aunque los países nórdicos tienen un 48.9 por ciento), el Pacífico (12.4 por ciento), Asia (8.7 por ciento) y la región árabe (8.3 por ciento).

Todos los países de África y América tienen por lo menos una mujer en una posición ministerial.

En lo que va de 2014 se han contabilizado ocho países que no cuentan con una mujer en el gobierno (Líbano, Arabia Saudita (región árabe), Pakistán y Brunei Darussalam (Asia), San Marino y Bosnia y Herzegovina (Europa) y las

Islas Salomón y Vanuatu (Pacífico)), esto ha disminuido con respecto a 2012 que se contaba con 14.

El número de mujeres al frente de un Ministerio de Defensa se ha duplicado, pasando de siete a 14 desde 2012, el más alto hasta ahora.

El número de mujeres a cargo de los asuntos exteriores y la cooperación internacional se ha elevado a 45, la cifra más alta desde 2008.

### **Las mujeres en el parlamento**

El promedio mundial de mujeres en el parlamento ha registrado un aumento anual récord de 1.5 puntos porcentuales, alcanzando el 21.8 por ciento al 1º de enero de 2014.

El Continente Americano mantiene su liderazgo como la región con el promedio más alto de mujeres parlamentarias con 25.2 por ciento, mientras que el mundo árabe ha sido testigo del mayor aumento regional, pasando de 13.2 por ciento a 16 por ciento.

Un progreso constante continúa en África y Europa (de 2.1 y 1.4 puntos porcentuales, respectivamente, a 22.5 por ciento y 24.6 por ciento), pero elude a Asia y el Pacífico (ahora 18.4 por ciento y 16.2 por ciento).

## PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO: MÉXICO<sup>9</sup>

En México se han realizado reformas en beneficio de las mujeres. En 2012 se reformaron la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Planeación y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres con el propósito de que los recursos asignados a **los programas presupuestarios y a las inversiones en materia de igualdad de género no puedan reducirse**. Igualmente la cuenta pública deberá contener los resultados del ejercicio del presupuesto, y el sistema de desempeño incluirá indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en los asuntos de igualdad y violencia de género.

Asimismo, se dispuso la obligación de incorporar, en los presupuestos de egresos de las entidades federativas, **la asignación de recursos para el cumplimiento de la política en materia de igualdad**. También se incorporó, como principio, la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, así como la perspectiva de género.

Cabe destacar que a finales del 2013 se aprobó la reforma político-electoral con la cual el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos tienen como objetivo promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos de representación, incluyendo organizaciones de ciudadanos; hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, **así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales**<sup>10</sup>.

Respecto a la participación de las mujeres en el poder legislativo durante la LXII Legislatura, el número de mujeres en la **Cámara de Diputados** es de 188, un 37.6% del total. En la **Cámara de Senadores**, el número de mujeres es de 44, lo que representa un 34.3% del total. Estos porcentajes son los más altos que se han registrado.

También es importante mencionar que la Mesa Directiva del Senado de la República está integrada por nueve senadores; de los cuales tres son hombres y seis son mujeres. Una de ellas es Vicepresidenta y cinco son Secretarías.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados está conformada por doce diputados; de los cuales siete son hombres y cinco son mujeres; dos son Vicepresidentas y tres son Secretarías.

---

<sup>9</sup> Nota elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República, junio 2014.

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. 10 de febrero de 2014.

De las 63 Comisiones Ordinarias del Senado de la República, 20 son presididas por mujeres:

1. Comisión de Asuntos Migratorios.
2. Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
3. Comisión de Vivienda.
4. Comisión de Derechos Humanos.
5. Comisión de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia.
6. Comisión de Desarrollo Social.
7. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.
8. Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales.
9. Comisión de Salud.
10. Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe.
11. Comisión contra la Trata de Personas.
12. Comisión de Relaciones Exteriores.
13. Comisión de Relaciones Exteriores Organismos No Gubernamentales.
14. Comisión de Estudios Legislativos.
15. Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte.
16. Comisión para la Igualdad de Género.
17. Comisión de Relaciones Exteriores África.
18. Comisión de Atención a Grupos Vulnerables.
19. Comisión de Gobernación.
20. Comisión de Cultura.

En cuanto a las 13 Comisiones Especiales del Senado de la República, 3 son presididas por mujeres:

1. Comisión Especial de Cambio Climático.
2. Comisión Especial de Rescate y Gestión de la Mexicanidad.
3. Comisión Especial para la Atención y Seguimiento al caso de la Empresa Oceanografía, S. A. de C. V.

Por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, de 56 Comisiones Ordinarias, 13 son presididas por mujeres:

- 1.- Asuntos Indígenas.
- 2.- Asuntos Migratorios.
- 3.- Atención a Grupos Vulnerables.
- 4.- Cultura y Cinematografía.
- 5.- Derechos Humanos.
- 6.- Derechos de la Niñez.
- 7.- Distrito Federal.
- 8.- Fomento Cooperativo y Economía Social.
- 9.- Igualdad de Género.
- 10.- Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- 11.- Reforma Agraria.
- 12.- Trabajo y Previsión Social.
- 13.- Transparencia y Anticorrupción.

De las 34 Comisiones Especiales de la Cámara de Diputados, 11 son presididas por mujeres.

1. Asuntos Alimentarios.

2. Conocer y Dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han Emprendido las Autoridades Competentes en relación a los Femicidios registrados en México.
3. Cuenca del Sistema Cutzamala.
4. Fortalecimiento a la Educación Superior y la Capacitación para Impulsar el Desarrollo y la Competitividad.
5. Lucha Contra la Trata de Personas.
6. Para Conmemorar el Centenario del Natalicio de Octavio Paz.
7. Participación Ciudadana.
8. Prevención, Conservación y en su caso Restauración del Medio Ambiente en las Entidades Federativas donde se ubican las Instalaciones de PEMEX.
9. Seguimiento a las Prácticas Monopólicas y Regulación de Mercados.
10. Seguimiento de los Programas Sociales Destinados a los Adultos Mayores.
11. Tecnologías de la Información y Comunicación.

## **PROGRAMAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO EN FAVOR DE LAS MUJERES<sup>11</sup>**

El Gobierno Federal de México ha promovido que para cada actividad que las mujeres realizan, el Gobierno de la República diseñe una política pública que las apoye.

En apoyo a las madres de familia:

- Programa Seguro para Jefas de Familia. (Al cierre de 2013 más de 3 millones beneficiarias).
- Escuelas de Tiempo Completo. (En el ciclo escolar 2013-2014 se pusieron en operación 8,641 nuevas escuelas, en total suman 15,349).
- Estancias Infantiles. (En 2013 se apoyó con 9,364 estancias).

En respaldo a las mujeres del campo:

- Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora y el Programa para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios. (En 2014 se apoyarán 7,673 proyectos, 46,318 mujeres beneficiadas).

Las mujeres adultas mayores reciben un apoyo económico a través del:

- Programa Pensión para Adultos Mayores de 65 años. (más de 5 millones de personas inscritas a este programa. El número de beneficiarios se incrementó en 67.7% respecto a los 3 millones registrados en 2012).

Para las mujeres que no tienen un trabajo:

- Programa de Empleo Temporal. (En 2013, con recursos de SEDESOL, SEMARNAT Y SCT se destinaron más de 3 mil millones de pesos que beneficiaron a más de 900 mil personas).

Para las mujeres indígenas:

- Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad, (en 2013, se destinaron mil 121 millones de pesos, en beneficio de 91,012 mujeres indígenas).

Para el cuidado de la salud de las mujeres:

- Programas para prevenir el cáncer de mama y el cáncer cervicouterino (en 2013, se realizaron más de 2 millones de mastografías; 6.8 millones de exámenes para prevenir el cáncer cervicouterino y se aplicaron 122,499 vacunas para la prevención del virus del papiloma humano en niñas de 9 años).

---

<sup>11</sup> Presidencia de la República de México. <http://www.presidencia.gob.mx/programas-del-gobierno-de-la-republica-en-favor-de-las-mujeres/>. Consultada el 18 de junio de 2014.



## VI. Documentos de Apoyo para la Sesión 2

### UNA SOCIEDAD CON IGUALDAD DE GÉNERO\*

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, para el post 2015, el futuro que queremos, debemos aprovechar los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y afrontar sus carencias, pero es importante que insistamos en su cumplimiento. Como sabemos, de todos los ODM que se han elaborado, el que menos ha progresado es el ODM 5: pues no ha podido reducir la mortalidad materna. El hecho de que este sea el objetivo más difícil de alcanzar es una prueba de la profundidad y el alcance de las violaciones de derechos humanos de las mujeres.<sup>12</sup>

Una de las críticas más recurrentes a los ODM desde la perspectiva de los derechos humanos ha sido su falta de atención a la intersección entre las diferentes formas de desigualdad. Aunque el ODM 3 fue el único que se refiere explícitamente a la desigualdad, se prestó muy poca atención a la intersección del género con otras formas de desigualdad, incluida la desigualdad de ingresos, étnica, racial, generacional, entre otras. El firme compromiso de hacer frente a diversas desigualdades en la agenda post-2015 que proponen de manera enfática los Estados latinoamericanos ayudará claramente a garantizar que la igualdad de género, incluido sus determinantes estructurales sean parte de este renovado marco de desarrollo sostenible.

Según la ONU, las políticas para la igualdad de género son la llave fundamental y han de ser transversales en la nueva agenda del desarrollo sostenible. La igualdad sustantiva es un compromiso fundamental de derechos humanos y por tanto los nuevos objetivos han de ser universales, integrales e interdependientes. Actualmente 187 países han ratificado la Convención de la ONU sobre la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Todos los países de esta región lo han hecho. Para América Latina y el Caribe, el aporte de la CEDAW es central: no basta con la igualdad formal; no es suficiente con que las leyes, políticas públicas, planes y acciones gubernamentales aseguren la igualdad entre hombres y mujeres.

ONU Mujeres sostiene que el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, requiere que se apliquen todos los preceptos de la CEDAW en la agenda de desarrollo sostenible. Los Estados están obligados a hacer más; a poner todos los medios a su alcance, incluyendo mayores recursos económicos para lograr la igualdad de género, la igualdad de resultados en los hechos, igualdad sustantiva. Por ello es fundamental la transversalización (agua, vivienda, pobreza, empleo), pero además se requieren medidas temporales.

---

\* Resumen elaborado por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques de los documentos: Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD 2013-2018), DOF, 30 de agosto de 2013, consultado en la URL: <http://dof.gob.mx/index.php>; Gúezmes, representante de ONU Mujeres en México, *Agenda post 2015. El futuro que queremos*, 2013; Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD 2013-2018), DOF, 30 de agosto de 2013, consultado en la URL: <http://dof.gob.mx/index.php>

<sup>12</sup> Ana Gúezmes, representante de ONU Mujeres en México, *Agenda post 2015. El futuro que queremos*, 2013.

De acuerdo con lo anterior, en México en, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,<sup>13</sup> se manifiestan las estrategias del gobierno para lograr un México Incluyente, en el que se enfrente y supere el hambre. Se delinear las acciones a emprender para revertir la pobreza. Señala el camino para lograr una sociedad con igualdad de género y sin exclusiones, donde se vele por el bienestar de las personas con discapacidad, los indígenas, los niños y los adultos mayores.

El *Plan Nacional de Desarrollo* también destaca la importancia de acelerar el crecimiento económico para construir un México Próspero. Detalla el camino para impulsar a las pequeñas y medianas empresas, así como para promover la generación de empleos. También ubica el desarrollo de la infraestructura como pieza clave para incrementar la competitividad de la nación entera. Asimismo, identifica las fortalezas de México para detonar el crecimiento sostenido y sustentable, con el objeto de hacer que nuestro país se convierta en una potencia económica emergente.

En el ámbito internacional, el Plan delinea un México con Responsabilidad Global; es decir, un país que muestre su respaldo y solidaridad con el resto del mundo, aportando lo mejor de sí en favor de las grandes causas de la humanidad. De la misma manera, promueve transversalmente, en todas las políticas públicas, tres estrategias: Democratizar la Productividad, Consolidar un Gobierno Cercano y Moderno, así como incorporar la Perspectiva de Género.

En términos de igualdad de género, el Plan Nacional de Desarrollo plantea un México Incluyente que busca reducir la brecha entre mujeres y hombres en materia de acceso y permanencia laboral, así como desarrollar y fortalecer esquemas de apoyo y atención que ayuden a las mujeres a mejorar sus condiciones de acceso a la seguridad social además de su bienestar y autonomía económica. Para garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo se plantea ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población. Esto requiere incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad, así como crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles.

La igualdad sustantiva entre mujeres y hombres deberá verse reflejada en la educación, la cultura, el deporte, y en las especialidades técnicas y científicas. Por un lado, se fomentará la inclusión integral de las mujeres en todos los niveles de educación, dando especial seguimiento a sus tasas de matriculación para asegurar que no existan trabas para su desarrollo integral. Asimismo, se propiciará que la igualdad de género permee en los planes de estudio de todos los niveles de educación, para resaltar su relevancia desde una temprana edad.

---

<sup>13</sup> Plan Nacional de Desarrollo, México, SEGOB, 2013.

## **Estrategias transversales.**

En relación con las Estrategias Transversales del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, se establecieron indicadores enfocados a medir la productividad del trabajo, la rendición de cuentas, la modernización del gobierno y la igualdad de género. La evolución de estos indicadores será una herramienta de gran utilidad al momento de diseñar políticas públicas y, en su caso, modificar su rumbo.

En el caso de la estrategia sobre la Perspectiva de Género se busca incorporar la perspectiva de igualdad de género en las políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas de la Administración Pública Federal.

Una de estas políticas públicas incorporadas recientemente fue el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD), instrumento que orientó la Política Nacional en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.<sup>14</sup> A través de este Plan se convocó a las dependencias de la Administración Pública de los tres órdenes de gobierno y a los tres Poderes de la Unión, en vinculación con la sociedad civil, a realizar acciones que promovieran el desarrollo de las mujeres bajo los principios democráticos de igualdad y no discriminación.

Debido a la situación que viven las mujeres y niñas mexicanas actualmente, este programa se volvió a incorporar al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y sostiene que el gobierno tiene la tarea de diseñar políticas públicas de corto, mediano y largo plazo dirigidas a combatir las causas históricas y estructurales que impiden y obstaculizan su desarrollo al limitar, segregar, discriminar o excluir a las mujeres en muy diversos ámbitos, y con ello la participación de más de la mitad de la población mexicana en el desarrollo. Los Objetivos de Programa (PROIGUALDAD) son garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres y las niñas como uno de los compromisos prioritarios del gobierno federal.<sup>15</sup>

El PND asumió el compromiso de impulsar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, como parte de su estrategia para que México alcance su máximo potencial. De conformidad con el Plan, impulsando la igualdad, México podrá aspirar a ser un país democrático y participativo, y será posible alcanzar las cinco metas nacionales que el Gobierno de la República se propuso:

- Un México en Paz;
- Un México Incluyente;
- Un México con Educación de Calidad;
- Un México Próspero; y
- Un México con Responsabilidad Global.

---

<sup>14</sup> Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres [balance y perspectivas], México, INMUJERES, 2010.

<sup>15</sup> Programa Nacional para la *Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD 2013-2018)*, DOF, 30 de agosto de 2013, consultado en la URL: <http://dof.gob.mx/index.php>

Para ello, la contribución de las mujeres en todos los ámbitos, sin discriminación y bajo el eje rector de la igualdad sustantiva, es indispensable. En el PND se afirma: "Es inconcebible aspirar a llevar a México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos. Éste es el primer Plan Nacional de Desarrollo que incorpora una perspectiva de género como principio esencial. Es decir, que contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación."

El PROIGUALDAD obedece a la obligación señalada en el PND de contar con una estrategia transversal de perspectiva de género en todos los programas, acciones y políticas de gobierno; esto significa que en los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal estarán explícitas la perspectiva de género y las acciones afirmativas (concebidas como medidas efectivas, caracterizadas por su dimensión temporal que inciden en la reducción de las desigualdades) que permitan reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. Esta estrategia le permitirá al gobierno federal incorporar en la planeación y programación nacional las necesidades de las mujeres y las acciones que permitan el ejercicio de sus derechos; derechos que tienen un rango constitucional y que se encuentran explícitos en: la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General de Víctimas, entre otras.

El PROIGUALDAD también responde a los compromisos suscritos por el Estado Mexicano en el marco de las convenciones y los tratados internacionales: particularmente, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará). El propósito del PROIGUALDAD es alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y en un contexto de democracia participativa, utilizando para ello la planeación, programación y presupuesto con perspectiva de género, con el fin de contar con políticas públicas centradas en reducir las brechas de desigualdad que actualmente se observan entre mujeres y hombres.

Este programa permitirá, en congruencia con el PND, con la Ley de Planeación y con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, contar con políticas, programas y presupuestos diseñados con perspectiva de género, alineados y articulados entre sí. Con ello se impulsará la institucionalización de la perspectiva de género en todo el quehacer gubernamental.

**Marco normativo.-** En junio de 2011 se reformó el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer: que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece, así como prohibir toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Asimismo, el artículo 4° constitucional dispone que el varón y la mujer son iguales ante la Ley.<sup>16</sup>

En 2001 se expidió la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Entre sus atribuciones destacan: impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional del desarrollo, programación y presupuesto de egresos de la federación; estimular la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, en la elaboración de programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos, así como en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; proponer, en el marco del PND, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, y evaluar periódica y sistemáticamente la ejecución del mismo.

A la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres se suman dos avances legislativos que marcan un antes y un después en la institucionalización de la perspectiva de género. En primer lugar, la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que establece la obligación de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, así como el desarrollo de mecanismos institucionales que provean el cumplimiento de la igualdad sustantiva: el Sistema Nacional de Igualdad, la Observancia en Materia de Igualdad y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que tomará en cuenta las necesidades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como las particularidades de la desigualdad en cada región. En segundo lugar, la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y con ella la creación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

En el ámbito internacional, México se ha adherido a diversos instrumentos internacionales insertos en la Carta Universal de los Derechos Humanos y cuyos mecanismos de seguimiento son parte sustancial del sistema de las Naciones Unidas para la promoción y la defensa de los derechos humanos. En este conjunto de responsabilidades internacionales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), es un mapa de ruta para el Estado Mexicano en

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 3

materia de igualdad y erradicación de la violencia que obliga al planteamiento de políticas, programas y acciones en todas las esferas públicas y ámbitos de gobierno. Su Protocolo Facultativo complementa el marco jurídico para la aplicación de las disposiciones de la Convención, al otorgar a las mujeres la posibilidad de acceder a los recursos necesarios para reivindicar sus derechos humanos.

Además de la CEDAW, México ha suscrito otros instrumentos internacionales relacionados con la no discriminación contra las mujeres y ha asumido compromisos irreductibles para avanzar en materia de igualdad de género: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); 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 el Programa de Acción de El Cairo (1994); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las Formas de Violencia contra las Mujeres, la Convención de Belém do Pará (1994); la Plataforma de Acción de Beijing (1995); la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999); los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000); el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (2000); el Consenso de México (2004); el Consenso de Quito (2007); el Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos (2011), entre otros. A lo anterior se suma la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece que todas las personas que imparten justicia, están obligadas a no aplicar aquellas normas que contravengan los tratados internacionales.

### **Indicador: índice de Desigualdad de Género.**

El índice de Desigualdad de Género (IDG) refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. El índice se compone de tres dimensiones medidas a través de cinco indicadores:

- 1) Tasa de Mortalidad Materna;
- 2) Tasa de Fecundidad Adolescente;
- 3) Mujeres y hombres con al menos educación secundaria completa;
- 4) Participación de mujeres y hombres en escaños parlamentarios; y
- 5) Tasa de participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral.

Se mide en una escala del “0” a “1”, siendo “0” el máximo alcance de la igualdad. Su periodicidad es bienal.

El PROIGUALDAD integra seis objetivos transversales, 36 estrategias, 314 líneas de acción y 18 indicadores con sus respectivas metas para el 2018. Las líneas de acción se ordenan, por su naturaleza, en: líneas de acción que permiten la Coordinación de la estrategia con otras dependencias; líneas de

acción generales que son de observancia obligatoria para todas las dependencias o entidades; y líneas de acción específicas en las cuales se señala la dependencia o entidad que está obligada a su observancia. Las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD se realizarán con cargo a los recursos que se prevean en el Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el ejercicio fiscal que corresponda, y estarán sujetas a la disponibilidad presupuestaria de cada dependencia o entidad que se apruebe en dicho presupuesto, en caso de que generen algún impacto presupuestario adicional.

### **Estrategia transversal de la perspectiva de género**

A pesar del avance en la legislación que tutela los derechos de las mujeres, éstas todavía no pueden ejercerlos plenamente por la situación en la que se encuentran inmersas. La discriminación y la violencia que viven las mujeres y las niñas mexicanas, y de las cuales hay contundentes evidencias estadísticas, impiden o limitan su inserción en el desarrollo nacional, en condiciones de igualdad de oportunidades y de no discriminación en relación con los varones.

La transversalidad se entiende como un método de gestión pública que permite aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito cuando los objetivos son complejos, traslapan o sobreponen las fronteras organizacionales funcionales o sectorizadas. La transversalidad permite agregar valor a las políticas públicas y alcanzar sus objetivos con eficiencia y eficacia; con oportunidad y pertinencia. En este sentido la transversalidad es un proceso activo de transformación en las concepciones y en el abordaje de un problema público. El valor agregado puede ser diverso: derechos humanos, sustentabilidad, intersectorialidad e igualdad sustantiva. Como método, la transversalidad requiere de una planeación coordinada entre agencias, actores y proyectos que comparten objetivos, metas, prioridades y permite generar sinergias para responder con flexibilidad a los problemas.

La transversalidad de género obliga a explicar el impacto de la acción pública en hombres y mujeres; y por tanto, a transformar los planes con los que se enfocan tradicionalmente los problemas y sus soluciones. Se trata de cambiar el enfoque de un supuesto individuo neutro-universal sin diferencias sexuales, para reconocer las diferencias entre mujeres y hombres; identificar las brechas de desigualdad y diseñar acciones que permitan eliminarlas. Por ello, los retos de la transversalidad de género para México son: lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; eliminar la violencia contra las mujeres, y hacer un cambio cultural donde las personas se reconozcan y respeten, donde hombres y mujeres se vean, se traten y se conciben como pares; y donde prevalezca una cultura de derechos humanos, igualdad y no discriminación que permita la construcción de una sociedad inclusiva con una ciudadanía participativa.

### **Políticas culturales y medios de comunicación**

En México, el 94.7% de los hogares cuentan con televisión, hombres y mujeres dedican en promedio 10 horas a la semana a la televisión y 6 horas a

diferentes medios de audio. La cultura mexicana está permeada por visiones sexistas y discriminatorias que violentan los derechos de las mujeres y de las niñas, y han construido un modelo de masculinidad que exalta el uso de la violencia y la discriminación. Los medios de comunicación masiva con frecuencia reproducen esas visiones en perjuicio de las mujeres, "naturalizando" la desigualdad de género. Ante esta realidad prensa, radio, televisión y las nuevas tecnologías tienen un nuevo papel que desempeñar en favor de la igualdad entre mujeres y hombres, el combate a la discriminación y la erradicación de la violencia.

Se trata de un gran cambio cultural que exige el trabajo de la sociedad en su conjunto; se trata de los medios de comunicación, pero también de los materiales educativos, de los planes y programas educativos que contribuyen a forjar nuestra identidad nacional. Se trata de cambiar el enfoque, de la invisibilización, segregación y discriminación de mujeres y niñas, a una respetuosa visibilidad; de la eliminación de los estereotipos, del diseño creativo con perspectiva de género y de la eliminación de imágenes denigrantes. Los estereotipos de género forman parte del imaginario colectivo simbólico y con frecuencia no se perciben los componentes de discriminación, subordinación y violencia que contienen.

La transformación de las prácticas culturales, a partir de políticas que desalienten el uso de estereotipos de género y fomenten una imagen equilibrada de los diversos estilos de vida de las mujeres y de sus aportes a la sociedad, contribuirá a modificar los patrones y fomentará el respeto entre mujeres y hombres. Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) abren un panorama inédito a mujeres y niñas para informarse, capacitarse y establecer redes de apoyo; es decir, no solamente son útiles para el entretenimiento sino que ofrecen posibilidades de mejorar sus capacidades y con ello su empoderamiento. Por lo anterior es necesario fomentar el uso de las TIC sobre todo en mujeres mayores de 25 años, en quienes se ha observado un menor uso. Los datos muestran que 37.7% de las mujeres y 42.0% de los varones usaron internet con tiempos promedio semanales de seis horas tanto para varones como para mujeres.

### **Igualdad jurídica, procuración e impartición de justicia y erradicación de la violencia**

La protección jurídica de los derechos de las mujeres exige la derogación de disposiciones discriminatorias y excluyentes en los tres órdenes de gobierno. La igualdad jurídica o formal significa que las personas tienen los mismos derechos sin importar que sean diferentes entre sí; sin embargo, la inclusión y el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres en las leyes no garantiza que las mujeres tengan, en los hechos, asegurada la igualdad sustantiva. El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres señala la aplicación inadecuada de marcos jurídicos y normativos, y el hecho de que los esfuerzos que se llevan a cabo no son integrales, ni están supervisados o evaluados adecuadamente. Recomienda revisar el mecanismo nacional para hacer frente a la violencia contra las mujeres y la alerta de violencia de género; activar el Banco

Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres con la participación de las entidades federativas; y establecer mecanismos para supervisar la aplicación de leyes y sancionar a los funcionarios que discriminan a las mujeres. Asimismo y de manera reiterada ha recomendado al Estado Mexicano: "Adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos" para diseñar políticas públicas efectivas orientadas a la erradicación de la violencia.

En suma, es indispensable contar con estrategias y acciones para la prevención de la violencia contra las mujeres, estrategias que incidan en los ámbitos educativos, familiares, comunitarios, laborales, en los medios de comunicación, en las dependencias públicas y en todas las organizaciones sociales, estrategias que contribuyan a la sensibilización, visibilización y desnaturalización de las distintas manifestaciones de la violencia. Además de acciones de atención para garantizar el acceso de las víctimas a servicios profesionales y especializados en todos los ámbitos.

### **Agencia, autonomía económica y acceso a recursos productivos**

En los últimos 40 años se ha incrementado la inserción de las mujeres en el ámbito laboral sin que esto haya traído aparejado una igualdad real en las condiciones de trabajo, ni en el reparto de las obligaciones domésticas y del cuidado. Las dobles y triples jornadas que desempeñan las mujeres se encuentran documentadas y evidencian las condiciones de desigualdad más enraizadas entre mujeres y hombres. Si se considera el trabajo remunerado y el no remunerado en conjunto, las mujeres trabajan más horas a la semana que los hombres; el tiempo total de trabajo semanal de las mujeres es de casi 60 horas y el de los hombres de poco más de 50.

Es un hecho que las mujeres se incorporan en menor proporción a las actividades remuneradas, su tasa de participación es de 43.5% y la de ellos 77.5%, debido a que tienen que desempeñar trabajos no remunerados en sus hogares. Las mujeres se ocupan mayoritariamente como trabajadoras asalariadas (62.5%), y como trabajadoras por cuenta propia (23.5%). Las empleadoras sólo representan el 2.5%, mientras que los hombres empleadores alcanzan un 6.1%. La principal y más sólida barrera que enfrentan las mujeres para lograr su autonomía económica es el trabajo no remunerado que realizan en sus hogares (tareas domésticas y cuidados de infantes, adultos mayores, discapacitados y enfermos), trabajo que tiene un valor económico y social, pero que ni recibe una remuneración, ni se distribuye igualitariamente entre mujeres y hombres. La contribución que hacen las personas, básicamente mujeres, al bienestar de las familias con su trabajo no remunerado, se estima en 21.6% del PIB.

Por lo anterior, es necesario generar políticas públicas para apoyar a las mujeres que realizan trabajos no remunerados, políticas de protección social, mecanismos de acceso a la seguridad social universal, de ahorro para el retiro y de subsidio para la vivienda; operar programas de desarrollo económico y fomento al empleo con perspectiva de género y compatibles con las obligaciones domésticas; diseñar acciones afirmativas para que desde las reglas de operación las mujeres puedan acceder a programas de fomento; aplicar la Ley Federal del Trabajo con especial énfasis en garantizar el cumplimiento de la igualdad salarial, eliminar el acoso y hostigamiento sexual, erradicar la discriminación por embarazo o maternidad; implementar programas para la corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar y personal, con participación de empresas, gobierno y trabajadoras/es, incrementar la infraestructura para apoyar las tareas del cuidado; ratificar las normas internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, entre muchas otras acciones.

## **Bienestar y desarrollo humano**

El desarrollo humano, uno de los objetivos del PND, consiste en incrementar oportunidades, capacidades y niveles de bienestar. Entre sus componentes fundamentales se encuentran la educación, la salud y habitar en entornos armónicos tanto privados como públicos.

- **Educación.-** Para lograr una educación de calidad es necesario disminuir las brechas de género y eliminar la segregación por áreas de estudio, establecer acciones para incrementar el índice de absorción y disminuir las tasas de deserción, especialmente en las niñas, adolescentes y jóvenes indígenas, rurales y de sectores populares urbanos que enfrentan problemas para completar su educación. Si consideramos que la población de 15 a 24 años debe estar estudiando o incorporada al trabajo remunerado, se tiene que hay 4.4 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan: 76.7% son mujeres que en su mayoría (casi tres millones) se dedican al trabajo doméstico y a la economía del cuidado.

Por lo anterior es necesario conformar un sistema integral de evaluación equitativo adecuado a las particularidades regionales del país; establecer horarios escolares armonizados con los horarios de los progenitores trabajadores; modernizar la infraestructura de las escuelas y comunidades; reforzar el vínculo de la educación media y superior con el sector productivo. Todo ello considerando como eje transversal la perspectiva de género y con especial atención en las necesidades y condiciones diferentes de las y los alumnos: hablantes de lengua indígena, población jornalera agrícola migrante, escolares en situación de pobreza o sin acceso a una alimentación adecuada, problemas de obesidad, discapacidad, así como niñas y niños con capacidades sobresalientes.

- **Salud.-** se requiere de un esquema integral de atención desde la perspectiva de los servicios de salud para las mujeres discapacitadas.

Datos censales contabilizan que en México 5.3% de la población total tiene algún tipo de discapacidad, con diferencias por sexo en las causas de las discapacidades: en las mujeres sobresalen las enfermedades y la edad avanzada como causas de discapacidad, mientras que en los hombres son los accidentes.

- **Corresponsabilidad social.-** Para que las mujeres puedan insertarse en actividades remuneradas o educativas se requiere de una infraestructura social que corresponsablemente comparta el trabajo del cuidado. El reto es cómo conciliar el derecho a la autonomía económica, al acceso y permanencia escolar, a la igualdad de oportunidades, a elegir, a un desarrollo y crecimiento profesional con la exigencia del trabajo no remunerado y los cuidados.
- **Vivienda.-** Los hogares requieren de una vivienda y un entorno adecuado y seguro para la armoniosa convivencia familiar. Todavía hay metas que cumplir para garantizar viviendas dignas; alrededor de un 15% de las mujeres habita en viviendas con deficiencias de infraestructura, de espacio o de servicios. Entre la población indígena el porcentaje con carencias por calidad y espacios de la vivienda alcanza al 42% de las mujeres y por carencias en los servicios básicos a un 50.6%.

Las desigualdades de género inciden en el acceso al mercado formal de trabajo y con ello a los créditos para la vivienda. A pesar de los esfuerzos, sólo poco más de un 35.3% de los créditos que el Infonavit otorga son para mujeres. Los grupos identificados como menos favorecidos por las políticas de vivienda son: las mujeres jefas de hogar, las mujeres indígenas, las mujeres jóvenes y las adultas mayores.

## **Participación política y social**

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece como objetivo proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promover el empoderamiento de las mujeres, así como la participación y representación política equilibrada de mujeres y hombres. La participación de las mujeres en el ámbito político a nivel federal presenta avances. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la sentencia 12624/2011 que estipula la obligatoriedad de las cuotas de género, así como la integración de fórmulas con suplencias del mismo sexo, establecidas en las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

La presencia de mujeres en los poderes ejecutivos de los tres órdenes de gobierno se encuentra lejos de la paridad, del total de personas en puestos directivos superiores, las mujeres no alcanzan ni un 24%. En cuanto al Ejecutivo Federal, la participación femenina en los mandos medios y superiores representa apenas el 35.5% y se concentra en la más baja jerarquía (subdirectoras, jefas de departamento, enlaces). La representación femenina en las entidades federativas en puestos de alta dirección apenas alcanza

un 14.6%. La participación de las mujeres en puestos de toma de decisión en las estructuras sindicales es de menos de un 4%.

### **Objetivos transversales.<sup>17</sup>**

El cambio que impulsa el Gobierno de la República con la transversalidad del género en la planeación y programación nacional y en las políticas públicas que le competen a cada sector, se centra en reconocer que el Estado Mexicano, esto es el poder ejecutivo, legislativo y judicial, en coordinación y armonía tiene que garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de las mujeres, compromiso que adquirió México a nivel internacional en las distintas convenciones que ha suscrito (CEDAW, Belém do Pará) y que mandata a los tres poderes, tanto federales como estatales, incluyendo a los municipales; pero, además, compromiso que refrenda el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto en el PND al comprometer un cambio de fondo, donde los derechos de las mujeres sean respetados y donde el sexismo y la discriminación no sean permitidos.

En este contexto se crearon seis objetivos transversales que contiene el PROIGUALDAD y que se vinculan con las cinco metas del PND, responden a los ejes estratégicos de la agenda de género, donde deben incidir las políticas públicas y las acciones de gobierno en los próximos años. La política de igualdad entre mujeres y hombres cuenta en México con dos mecanismos normados por ley para su instrumentación: el Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres y el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Ambos sistemas requieren de modificaciones sustantivas para que el Instituto Nacional de las Mujeres, como órgano rector de la política de igualdad sustantiva y no discriminación contra las mujeres, oriente, diseñe, monitoree y evalúe la política de igualdad nacional y su concreción en los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales que son los que instrumentan las acciones planteadas en el PND.

Los objetivos transversales son:

1. Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres.
2. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva.
3. Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad.
4. Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.
5. Generar entornos seguros y amigables de convivencia familiar y social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y las niñas.
6. Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional.

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. 12

## **PACTOS PARA LA IGUALDAD HACIA UN FUTURO SOSTENIBLE<sup>18</sup>**

### **Resumen Ejecutivo.**

El presente documento plantea en diversas esferas los dos grandes retos que enfrenta el desarrollo en América Latina y el Caribe, a saber, lograr mayores grados de igualdad y procurar sostenibilidad en la dinámica del desarrollo, de cara a las nuevas generaciones.

En el capítulo I se resumen estas restricciones a la sostenibilidad en materia social, económica, ambiental y de gobernanza de los recursos naturales, y los desafíos que plantean en las opciones estratégicas de desarrollo. Para ello se destaca que es crucial una dialéctica virtuosa entre instituciones y estructuras, que hoy no está presente. Por ejemplo, una institucionalidad pública apoyada en una fiscalidad robusta que ofrece servicios de calidad en materia de transporte, salud, entretenimiento y uso del tiempo libre puede beneficiar la estructura del consumo, con efectos positivos sobre el medio ambiente, el uso de la energía y el acceso igualitario al bienestar.

La buena gobernanza de los recursos naturales, por el lado de las instituciones, contribuye a la diversificación productiva, previene la corrupción y la captación de rentas y coadyuva a un mayor equilibrio entre la explotación de estos recursos, la generación de empleo de calidad y la preservación del medio ambiente. La confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas ayuda a enfrentar problemas endémicos de violencia y de exclusión social e, inversamente, la inclusión social mediante el empleo y las políticas sociales sirve de palanca para aumentar la confianza ciudadana en las instituciones y la adhesión a la ley y a las normas de convivencia democrática.

Sin duda, para lograr una dinámica virtuosa entre mejores instituciones y estructuras más propicias para el desarrollo sostenido y la igualdad social, se requieren contratos o pactos sociales en distintas esferas. Solo las políticas consagradas en pactos pueden ofrecer un marco robusto para formular orientaciones de mediano y largo plazo: un pacto por la inversión y el cambio estructural; un pacto fiscal por un mejor equilibrio entre bienes privados y servicios públicos en la arquitectura del bienestar; un pacto de gobernanza de los recursos naturales y preservación del medio ambiente, con énfasis en la solidaridad con las generaciones futuras y una matriz productiva más diversificada y “verde”, y un pacto social y laboral, para potenciar la capacidad redistributiva del Estado en distintos ámbitos de la desigualdad y para que la institucionalidad laboral acompañe el cambio estructural a fin de reducir brechas de género, de productividad, de empleo de calidad y de apropiación entre capital y trabajo.

---

<sup>18</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014

Tal como se plantea al comienzo del capítulo II, en materia de igualdad el enfoque de la CEPAL procura dialogar con las concepciones utilitaristas y de capacidades, pero a la vez dar un paso adicional, en sintonía con las visiones más amplias de la igualdad, donde esta se asocia a la igualdad “relacional”, a saber, la autonomía con reconocimiento recíproco. En esta visión, el género, la etnicidad y la sostenibilidad ambiental, tanto en términos epistemológicos como políticos, amplían a nuevas dimensiones la demanda y el clamor por la igualdad. Extienden las demandas de igualdad hacia el interior de los hogares y hacia las identidades colectivas y las generaciones futuras, y vinculan estrechamente los problemas de desigualdad en las esferas del poder, del trabajo y de la vida cotidiana, con sus raíces culturales en la discriminación.

La igualdad, tal como postula la CEPAL, incluye igualdad de medios, de oportunidades y de capacidades, pero en el marco de un sentido más profundo, que entiende la igualdad como igual dignidad ciudadana, en un orden de sujetos autónomos y vulnerables a la vez, que deben ser reconocidos mutuamente en ese doble carácter. Tal reconocimiento está instituido por la irreductibilidad de los derechos, pero también por la necesidad de mayor solidaridad colectiva y mayor pluralismo en la aceptación de la diversidad de grupos e identidades.

Esta concepción de igualdad, además, se amplía a la participación, pues la igual dignidad supone ser parte activa en los procesos de toma de decisiones que afectan a toda la sociedad y no solo gozar de recursos y prestaciones en virtud de dicha condición. La participación, sea directa o representativa, es fundamental para contar con espacios de deliberación que se plasmen en pactos sociales. A estos pactos que proveen de legitimidad política a la orientación del desarrollo debe concurrir, por distintas vías, en diversas formas y combinaciones, un amplio espectro de agentes de la sociedad y el Estado. Esta noción más compleja de la igualdad se aborda en los capítulos II y III, sobre brechas sociales y laborales.

En el capítulo II, de manera consistente con este planteo, se incluye el análisis de las brechas que se refieren a medios y capacidades (ingresos, condiciones de vida, salud y educación), pero también se incorpora el reconocimiento y los aspectos relacionales, tales como la conexión a redes o el nivel de segregación educacional y espacial, entendiéndose estas como potentes herramientas para asegurar el reconocimiento recíproco y las condiciones sociales que potencien la autonomía y la solidaridad entre distintos grupos de la sociedad.

Como se muestra en este capítulo, ciertos indicadores menos difundidos que el índice de Gini (relativo), como el indicador de desigualdad absoluta o el de desigualdad funcional del ingreso, muestran una evolución no tan favorable en la última década como la que revela el índice de Gini. De esta manera, el documento enriquece el análisis en cuanto a la profundidad de las mejoras distributivas. En términos de capacidades, el acceso a la salud y a la educación tiende a distribuirse más igualitariamente, como consecuencia de los avances de los grupos más desaventajados, pero persisten brechas enormes en la calidad de dicho acceso y en los logros y aprendizajes. En las dimensiones

relacionales, no se identifican avances en términos de igualdad en cuanto a segregación educativa y los resultados son variados por país en cuanto a segregación espacial.

Finalmente, según los indicadores subjetivos, los latinoamericanos perciben que la distribución del ingreso es altamente injusta, que existe escasa confianza interpersonal en las sociedades y que el grado de conflicto social es alto. Esto sugiere, junto a la persistente segregación y las brechas en materia de desarrollo de capacidades y en el mundo del trabajo, una deuda pendiente en la igualdad entendida como pleno ejercicio de la autonomía con reconocimiento recíproco. Tal como ha venido planteando la CEPAL, de fundamental importancia es el mundo del trabajo para entender las fábricas y eslabones de la desigualdad, así como la sostenibilidad en el camino de progresión hacia la mayor igualdad. En el capítulo III se analiza el mundo del trabajo como espacio fundamental en la concepción de igualdad de la CEPAL.

El trabajo no es solo el lugar en que pueden reducirse brechas de ingresos y de acceso a la seguridad social, sino también un espacio fundamental para el reconocimiento recíproco mediante la interacción social, la extensión de la sociabilidad hacia ámbitos no domésticos y el desarrollo de potencialidades en aras de la mayor autonomía de las personas.

Considerando el período 2002-2011, al igual que en el capítulo II, se identifican los avances alcanzados durante esta última década en diversas dimensiones, pero también se señalan luces de alerta en cuanto a los componentes estructurales generadores de desigualdad (tanto productivos como sociales). Por el lado de los avances, se observa que la productividad laboral mostró un mayor dinamismo que en las dos décadas previas y que el salario mínimo y el salario real aumentaron, al tiempo que creció el empleo y cayó drásticamente el desempleo. El porcentaje de trabajadores que contribuye al sistema de pensiones creció y en la mayoría de los países la relación entre los afiliados del quintil superior e inferior se ha reducido, indicando una mayor igualdad en esta dimensión. Al considerar los ingresos, la caída de la desigualdad laboral ha sido el principal factor impulsor de la menor desigualdad del ingreso total.

Las luces de alerta se refieren a la ausencia de cambios estructurales en los ámbitos productivo y social. En el ámbito productivo, la mayor parte de la inversión ha estado dirigida a sectores no transables con mayor empleo, así como a sectores transables primarios (minería y agricultura) de productividad variable. Hay síntomas de la enfermedad holandesa, dada la insuficiente inversión destinada a la diversificación de la producción transable. Esto implica que, pese al aumento de la inversión, su aporte al cambio estructural, entendido como la reasignación de recursos desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad, ha sido relativamente limitado en estos países. En términos comparativos, el avance que se produce en la región en términos de productividad fue menor, sobre todo, respecto al experimentado por Asia Oriental, y tampoco se cerró la brecha respecto a América del Norte (Estados Unidos y Canadá).

En cuanto a las estructuras sociales, a pesar de las tendencias igualadoras en términos de participación, ocupación y empleo entre hombres y mujeres, las diferencias continúan siendo muy significativas, más aún si consideramos los importantes avances en términos educativos de las mujeres: las capacidades de las mujeres aún no son aprovechadas cabalmente por los mercados de trabajo. En el capítulo se brinda abundante información que ilustra la persistencia de altos niveles de segregación ocupacional y techo de cristal para las mujeres, fenómenos que no muestran una tendencia a mejorar en la década. Tampoco se identifican tendencias positivas en relación con las significativas brechas salariales entre hombres y mujeres, lo cual concurre en un panorama poco alentador para las mujeres en general, y mucho más crítico cuando se considera a las mujeres indígenas.

Finalmente, se mantiene incólume la asimetría en la carga de trabajo total entre hombres y mujeres. Las mujeres enfrentan una doble jornada: además de sus crecientes responsabilidades laborales, se hacen cargo del cuidado de otras personas (niños, ancianos), del mantenimiento de la casa y de las actividades asociadas a la reproducción social de las personas que viven en el hogar. En síntesis, las brechas en el mundo del trabajo claramente redundan en brechas de igualdad, donde la autonomía está muy desigualmente distribuida por sexo, y la productividad sigue siendo relativamente baja, con fuertes brechas y sin cambios estructurales que den sostenibilidad en el futuro a una reducción de brechas entre los distintos sectores que componen el mundo del trabajo.

Por otro lado, el incremento de ingresos laborales estos últimos años ha permitido elevar la capacidad de consumo de la sociedad en general, tema al que está dedicado el capítulo IV del documento. El incremento del consumo es positivo en la medida que implica que una gran parte de la población accede a bienes y servicios valorados por la sociedad y de los cuales estuvo secularmente privada. A ello concurre el incremento de ingresos del hogar, el mayor acceso al financiamiento y el abaratamiento de algunos productos por efecto de economías de escala, comercio abierto y la división internacional del trabajo. El consumo se analiza en su vinculación con las esferas económica, social y ambiental.

En relación con la esfera económica, supone considerar los mecanismos que conectan el consumo con variables clave (ingreso nacional, deuda privada, tasas de interés, importaciones), así como analizar su volatilidad. En relación con la esfera social, se incorporan en el análisis las exclusiones y privaciones de consumo y las desigualdades en los patrones de consumo, así como la eventual prevalencia de pautas de consumo imitativo en sociedades altamente desiguales. En relación con la esfera ambiental (que se retoma en el siguiente capítulo), se alerta sobre los riesgos de sostenibilidad ambiental que entraña la expansión del patrón de consumo vigente. El consumo privado per cápita registró un marcado dinamismo en la última década, con un crecimiento que alcanzó el 2,6% acumulativo anual. Las luces de alerta están dadas por la composición de la demanda regional (el promedio ponderado del cociente entre el consumo y el PIB entre 1970 y 2012 fue del 66% según datos del Banco Mundial), si bien su peso ha disminuido a lo largo del período. También se

destaca que la volatilidad del consumo de varios países de América Latina y el Caribe es mayor que la del PIB.

A pesar de esta expansión, los alimentos siguen representando una parte mayoritaria del gasto (en promedio el 40% del gasto total de los países de la región, mientras que en la Unión Europea representan un 25%). La alta desigualdad de la región en términos de ingreso se constata también cuando se considera el gasto. En efecto, la distribución del gasto per cápita de los hogares según el quintil de ingreso pone de manifiesto notorias disparidades: el quintil de mayores ingresos gasta entre cuatro y ocho veces más que el primer quintil. Por otra parte, la desigualdad del ingreso es mayor que la desigualdad del gasto y el consumo.

La expansión del consumo debe entenderse en parte como una potencial expansión del bienestar. Sin embargo, el fuerte énfasis en el consumo privado de bienes importados, con alta intensidad de gasto energético y contaminación del aire, enciende varias señales de alerta. La primera es el sesgo hacia el consumo privado, más estratificado según ingresos, en detrimento de la prestación de servicios públicos de calidad. Esto no aporta a la igualdad, menos a aquella relacionada con el reconocimiento recíproco y la atención a las vulnerabilidades mutuas. Tal sentido de la igualdad tiene más arraigo cuando el bienestar de la sociedad se aborda de manera conjunta y se plasma en pactos fiscales que luego se traducen en la prestación de servicios y bienes públicos que todos usan y consumen. Por otro lado, la “fuga” hacia el consumo privado, sobre todo en rubros como el transporte, la salud y la educación, no abona el terreno para lograr un pacto fiscal con sesgo redistributivo.

La segunda señal de alerta se refiere a la sostenibilidad económica y de transformación productiva, en la medida en que se consolidan un patrón de producción intensivo en materias primas y un patrón de consumo intensivo en bienes elaborados importados. Este fenómeno no es nuevo en la región, pero hoy adquiere redoblada fuerza. La tercera señal de alerta es la del impacto sobre el medio ambiente. En contraste con el patrón sesgado hacia el consumo por vía privada, una solución pública, concertada, con énfasis en alternativas compartidas, generará menor emisión de gases y consumirá menos energía no renovable, al tiempo que propiciará una mayor disposición de los actores para establecer pactos en torno a matrices energéticas más amigables y sostenibles desde la perspectiva ambiental.

Este último problema se aborda en el capítulo V, en que se evalúan los problemas de sostenibilidad derivados de los patrones de consumo imperantes, algunas de cuyas externalidades negativas son la generación de residuos, la contaminación atmosférica, la destrucción del medio ambiente y una mayor explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. La tendencia secular al incremento del ingreso en el largo plazo conlleva una disminución de la importancia relativa de los alimentos en el gasto, ampliando espacios de consumo de otros bienes y servicios. Estos nuevos espacios de consumo serán decisivos para definir las opciones de un consumo sostenible. Reflexionar sobre los posibles riesgos que enfrenta o enfrentará la región es el objetivo de este capítulo, que profundiza en el análisis de aquellos aspectos del consumo

privado que resultan más problemáticos en términos ambientales: automóviles y gasolinas, por un lado, y bienes durables asociados al consumo energético y la generación de residuos sólidos, por otro.

Un caso evidente es el predominio del transporte privado en la estructura del gasto de los quintiles altos. Esta estructura del consumo tiene, en muchas ocasiones, un gran impacto ambiental, que ocasiona fuertes externalidades negativas en congestión y contaminación urbanas. El incremento de la demanda de bienes durables también tiene consecuencias negativas directas, pues genera residuos sólidos y desechos peligrosos, e implica un mayor consumo de energía. El consumo regional de energía presenta, al igual que el de gasolinas, una alta elasticidad ingreso y una baja elasticidad precio en comparación con otras regiones. En términos prospectivos, cabe esperar que el crecimiento económico de América Latina y el Caribe lleve a un aumento persistente del consumo de energía y de la gasolina, que difícilmente pueda controlarse con un mecanismo de precios. Esto tiene impactos negativos en los ámbitos de la contaminación atmosférica y la salud en las zonas urbanas y también en términos de la contribución a las emisiones de CO<sub>2</sub> que ocasionan el cambio climático.

De allí que son fundamentales el rol regulatorio del Estado y la búsqueda de alternativas a los actuales patrones de consumo y la oferta de servicios y bienes públicos. Si el consumo plantea externalidades problemáticas de sostenibilidad ambiental, de pacto fiscal y de estructura productiva, sin duda la dinámica entre estructuras e instituciones adquiere ribetes aun más decisivos en lo relativo a los recursos naturales. A esto se aboca el capítulo VI del documento. El período de auge de la demanda internacional de los bienes primarios (minerales, hidrocarburos, soja y otros productos básicos agrícolas) ha sido fundamental en la mejora del desempeño macroeconómico y de la posición fiscal de los países exportadores de la región desde 2003. La región no puede desconocer la dotación intensiva de recursos naturales con la que cuenta, pero debe estar alerta sobre los riesgos y problemas asociados con la producción intensiva en recursos naturales, otra de las posibles sombras para el desarrollo sostenible.

Estos riesgos consisten en la apreciación de la moneda nacional que abarata el precio de los bienes importados (la “enfermedad holandesa”) y tiene un impacto negativo en la industria nacional; la “tentación rentista”, que desincentiva la puesta en marcha de políticas industriales para ampliar la base productiva y tecnológica del país, y los riesgos asociados al manejo de grandes rentas públicas en condiciones de debilidad institucional, poca transparencia y control social. La explotación intensiva de los recursos naturales también ha generado crecientes conflictos ambientales, sociales y étnicos en torno a las industrias extractivas situadas en territorios indígenas o sus cercanías.

La casuística muestra que persisten numerosos desafíos, entre ellos lograr una organización eficiente y contar con la institucionalidad necesaria para maximizar la contribución de estos sectores al desarrollo. Es imprescindible construir pactos para alcanzar una mayor progresividad en la participación del Estado en las rentas por explotación de recursos naturales, particularmente en

fases de elevados precios como durante el decenio reciente. Esto puede suponer modificaciones tributarias así como una mayor coordinación entre los países de la región en su tratamiento de la inversión en estos sectores, para evitar la competencia fiscal que actúa en sentido contrario, reduciendo el margen de los Estados para capturar un mayor porcentaje de la riqueza generada por la explotación de sus recursos.

Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible.- Es necesario también establecer mecanismos institucionales que aseguren una inversión pública eficiente de las rentas generadas de la extracción de recursos naturales hacia inversiones específicas en desarrollo de capacidades (educación y salud), infraestructura e innovación y desarrollo tecnológicos. Finalmente, se debe crear la capacidad institucional necesaria para la gestión pública de los conflictos socioambientales que surgen en el desarrollo de los sectores de explotación de recursos naturales.

Por último, y más allá de la gobernanza de las rentas de los recursos naturales, persiste la necesidad de formular una política de Estado y una visión estratégica de diversificación productiva y cambio estructural de largo plazo que logre un progresivo desacople de las economías de una excesiva dependencia en los sectores extractivos.

El documento concluye en su capítulo VII con un conjunto de propuestas de política de mediano y largo plazo que debieran plasmarse en pactos. Un pacto social es un instrumento político para implementar, en un contexto democrático, las políticas y reformas institucionales que los países de América Latina y el Caribe requieren para responder ante la encrucijada que actualmente enfrentan. Se trata de un acuerdo o una relación de cooperación de largo plazo entre actores políticos y sociales de un país, con posibles adaptaciones ante eventuales modificaciones de la coyuntura y con procedimientos acordados de difusión de información, consulta y negociación. Por este medio se puede construir viabilidad política para alcanzar una nueva trayectoria de crecimiento y cambio estructural que de manera sostenible asegure grados progresivos de igualdad, sobre la base de propuestas formuladas e implementadas de manera participativa y democrática, adaptándose según las condiciones propias de cada país. Así se procura superar el peligro de confinar las propuestas de cambio estructural para la igualdad al voluntarismo y a la expresión de buenas intenciones.

Los pactos que se plantean en la parte final del documento recogen las principales propuestas de política que figuran en los capítulos precedentes. En primer lugar se destaca la importancia de un pacto fiscal que permita dotar de los recursos necesarios al Estado para impulsar políticas en el horizonte estratégico de la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural. En segundo lugar se propone un pacto por la inversión y la política industrial, que constituye el instrumento político principal para que el Estado asuma un rol conductor en la dinámica del cambio estructural.

En tercer lugar, se plantea la necesidad de un pacto en el mundo del trabajo, donde son fundamentales las reformas a la institucionalidad laboral para

procurar articulaciones virtuosas entre institucionalidad y estructuras productivas en pro de mayor igualdad, y para evitar discriminaciones contra determinados grupos en la esfera del trabajo. En cuarto lugar se propone un pacto por un mayor bienestar social y mejores servicios públicos. Se trata de avanzar hacia un uso más compartido y de mejor calidad de servicios de uso público, tales como el transporte, la educación, la salud y los servicios ambientales. En quinto lugar, se señala la importancia de un pacto por la sostenibilidad ambiental, que es clave en la solidaridad intergeneracional, en el reconocimiento de muy diversos grupos afectados por la degradación ambiental en sus múltiples formas y por el agotamiento de recursos no renovables. Estos pactos tienen dos rasgos particulares, a saber: que requieren a la vez de acuerdos en el ámbito nacional y global y que existe un fuerte involucramiento de la sociedad civil, también en ambas escalas, y por tanto su participación es crucial en los pactos.

De especial importancia es un pacto por la gobernanza de los recursos naturales. Se requiere, en este sentido, una institucionalidad en lo que atañe a regulación, propiedad y apropiación de rentas, que permita conjugar el momento propicio en la bonanza de mercados de recursos naturales con el uso de recursos derivados del sector para promover mayor diversificación productiva, más inversión en innovación y desarrollo, y fondos para la creación de capacidades y el mejoramiento del acceso a servicios diversos. Finalmente, se plantean las bases de un pacto mundial por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015, tal como hoy se discute en la comunidad internacional.

El documento procura, en síntesis, brindar a los países una visión del desarrollo para enfrentar la encrucijada actual, en que las restricciones de la coyuntura externa y los rezagos de las estructuras internas plantean desafíos profundos en materia de sostenibilidad e igualdad. Darle a la dinámica del desarrollo una orientación sostenible en el largo plazo, con progresión en términos de igualdad, es una tarea de largo plazo, pero que empieza hoy. Ese es el mensaje que se intenta transmitir.

## **IGUALDAD, AUTONOMÍA Y RECONOCIMIENTO RECÍPROCO: LOS APORTES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO<sup>19</sup>**

### **El feminismo ensancha el campo semántico y político de la igualdad**

Las demandas de género y la reflexión desde el feminismo, inscritas en una visión crítica de las relaciones asimétricas de sexo y género, interpelan de manera radical tanto la visión del desarrollo como los alcances de la igualdad. La teoría feminista ha puesto en evidencia la distancia que existe entre los discursos normativos sobre la igualdad y las interacciones cotidianas, mostrando múltiples enclaves de reproducción de la desigualdad, entre los que se destaca la consideración del otro como inferior en rango y en derechos.

Al respecto, en la misma perspectiva de igualdad de derechos y autonomía con reconocimiento recíproco, el enfoque de género resulta de suma pertinencia. Más aún, el feminismo ha contribuido especialmente al impulso de la autonomía con reconocimiento recíproco, enfatizando tanto los procesos de adquisición y desarrollo de aquella, como las circunstancias de opresión y dominación manifiestas en las relaciones sociales encarnadas tanto en las instituciones como en los vínculos intrafamiliares.

Por otra parte, el pensamiento feminista ha articulado indisolublemente las nociones de igualdad y libertad, de distribución y reconocimiento como principios y objetos del desarrollo. De esta manera, ha mostrado que la igualdad solo puede ser ejercida con autonomía, es decir, si las decisiones, capacidades y desarrollo personal no dependen de otros. Además, el feminismo aporta una visión crítica a la noción individualista de autonomía y concibe dicha autonomía en su carácter relacional. Si bien ese enfoque aporta un espectro de ideas y propuestas que no podría agotarse en estas páginas, es importante destacar algunos de los elementos centrales en “clave de igualdad” y en “clave de autonomía con reconocimiento recíproco”. En primer lugar, la igualdad de medios y la igualdad de oportunidades resultan insuficientes desde una perspectiva de género.

Dicho de otro modo, una política de igualdad de oportunidades debe contemplar las diferentes condiciones iniciales entre hombres y mujeres en cuanto a socialización, la historia de acumulación masculina del poder, el mantenimiento de la división sexual del trabajo y patrones socioculturales discriminatorios. No es, pues, solo cuestión de garantizar la igualdad en accesos básicos (por ejemplo, la educación), pues las desigualdades de género están enquistadas en relaciones de poder desde el ámbito de la política hasta el doméstico. Además, las relaciones de género conspiran contra la igualdad a lo largo de todo el ciclo vital y las disparidades por motivo de género están internalizadas en múltiples mecanismos de reproducción cultural. De allí la importancia de plantearse la autonomía con reconocimiento y la igualdad de derechos.

---

<sup>19</sup> Síntesis elaborada por el Centro de Estudios Gilberto Bosques del documento “Pactos para la Igualdad. Hacia un futuro sostenible”. CEPAL, Lima, 2014, consultado el 13 de junio de 2014 en la URL: <http://www.eclac.cl/id.asp%3Fid%3D52307>

En segundo lugar, y de acuerdo con lo anterior, las demandas de género plantean la necesidad de revertir desigualdades seculares mediante tratos diferenciales de acción positiva. Dicho paradójicamente, la igualdad requiere de fórmulas de desigualdad normativa a fin de eliminar las consecuencias desfavorables que derivan de las diferencias de hecho. En tercer lugar, la perspectiva de género obliga a reformular el alcance de la ciudadanía en la relación entre lo público y lo privado. Desde esta perspectiva la igualdad de derechos no solo atañe a la esfera pública o de la sociabilidad extendida, como reza la concepción predominante, pues en el ámbito privado, y sobre todo doméstico, se dan relaciones entre actores cuyo poder es claramente asimétrico, en desmedro de las mujeres. “Lo personal es político” no es solo una máxima movilizadora: es una verdad que interpela sobre el alcance de la igualdad de derechos, pues las desigualdades “puertas adentro” no solo dependen de reglas consuetudinarias sino también de comportamientos de las personas.

Precisamente porque es muy difícil que la igualdad de derechos, en su formulación institucional, garantice reciprocidad de trato en el ámbito privado (donde el derecho tiene más dificultades en normar las relaciones), es importante plantear la igualdad en términos de autonomía relacional. Esta es una contribución sustancial del enfoque de género a la igualdad. Cabe recordar que la separación entre lo público y lo privado y la idea moderna de la diferencia radical entre hombres y mujeres fueron cruciales para los criterios de inclusión, exclusión y clasificación que han sustentado las formas de ciudadanía de nuestra época. En efecto, el Estado moderno se ha fundado en una tajante separación entre esfera pública y privada y en un orden jerárquico de géneros. Politizar lo privado (en el doble sentido de convertirlo en objeto de políticas y considerarlo como espacio de poderes y negociaciones) es parte de la agenda de la igualdad que aquí planteamos.

Un aspecto en que la desigual relación de poder entre hombres y mujeres pone en tensión esta dicotomía entre lo público y lo privado es el de la violencia contra las mujeres. Esta constituye la expresión extrema de la discriminación contra las mujeres y de su falta de autonomía, no solo de su autonomía física, sino también de la económica y en la toma de decisiones. Por ende, la violencia contra las mujeres no puede analizarse y enfrentarse de manera aislada, sino vinculada a los factores de desigualdad económica, social y cultural que operan en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, los que tienen su correlato en la desigualdad de recursos en el ámbito privado y en la esfera pública y están en directa relación con la desigual distribución del trabajo, especialmente el trabajo doméstico no remunerado.

Un ejemplo claro es el derecho a la salud, en virtud del cual se reconocen cada vez más las implicaciones de las necesidades específicas de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos. Los efectos de la mortalidad evitable, el aborto inseguro, la violencia sexual, la transmisión del VIH entre mujeres “monógamas” y el cáncer reproductivo, entre otros factores, ilustran la centralidad de los derechos sexuales y reproductivos como determinantes y, al mismo tiempo, resultados del desarrollo.

Si bien el compromiso asumido por los Estados de la región se ha reflejado en la formulación de normativas a nivel internacional y nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y en la creación de diversos programas de atención e iniciativas de medición del fenómeno, aún persiste la necesidad de establecer arreglos institucionales con un abordaje integral que logren garantizar los derechos y el acceso a la justicia.

En cuarto lugar, la perspectiva de género coloca en el centro de la igualdad la cuestión del acceso a instancias de deliberación pública y de poder político. Al plantear que la mujer ha estado históricamente confinada al espacio privado y excluida del ejercicio del poder, pone en evidencia las asimetrías que se encuentran en la base de la reproducción del poder. Las demandas de paridad de género en altos cargos públicos apuntan, precisamente, a transformar la política en pro de una mayor igualdad deliberativa y de ejercicio del poder. Plantearlo desde la perspectiva de género no lo restringe a un tema de género, sino a un cuestionamiento más profundo de las asimetrías de poder como obstáculos al avance de la democracia.

En quinto lugar, desde una perspectiva de género también son fundamentales para la igualdad temas que tradicionalmente han estado invisibilizados, como la igualdad intrafamiliar o en el hogar, la igualdad en la disposición de tiempo y la igualdad en la relación entre trabajo remunerado y no remunerado. Un ejemplo claro se refiere al mundo del cuidado, que desde hace poco, gracias a la literatura feminista y al enfoque de género, no solo ha podido verse como clave de la reproducción social y el aporte a la economía, sino que además ha puesto en evidencia las agudas diferencias entre los géneros en cuanto a tiempo y esfuerzo dedicados esta actividad, así como la no consideración del cuidado como trabajo. Esta falta de consideración obedece a la tradicional división entre lo público y lo doméstico, según la cual el carácter doméstico de los cuidados constituye la base para su exclusión de los derechos ciudadanos y, por tanto, de los beneficios del desarrollo. Por lo mismo, plantear abiertamente esta "dimensión perdida" del desarrollo obliga, a su vez, a ampliar la noción de ciudadanía asociándola al reconocimiento de la importancia de los cuidados y las responsabilidades domésticas para la sociedad.

Al limitar las responsabilidades del cuidado casi exclusivamente a la esfera privada, convirtiéndolo en un problema privado, resulta muy difícil transformar este tema en un objeto de derecho real. Además, puesto que las mujeres invierten una proporción de su tiempo mucho mayor que los hombres en actividades de cuidado, finalmente padecen mayor "pobreza de tiempo". Debido a esta situación, en la literatura feminista y en las demandas de género se ha puesto de relieve otra dimensión de la desigualdad, a saber, la desigualdad en la disponibilidad de tiempo entre hombres y mujeres, lo que sin duda redundará en desigualdad para un adecuado desarrollo de medios y capacidades.

## **Mujeres, autonomía y disponibilidad de ingresos**

El indicador sobre población sin ingresos propios según sexo tiene como objetivo reflejar la falta de autonomía económica de las mujeres en América Latina. Este indicador no está exento de limitaciones, ya que los ingresos no garantizan autonomía cuando son insuficientes. Realizar un análisis con perspectiva de género a partir de las mediciones tradicionales de pobreza es difícil, ya que se basan en el ingreso per cápita del hogar. Eso implica suponer una distribución igualitaria de los ingresos dentro de los hogares, ocultando la falta de autonomía de las mujeres que no desempeñan actividades remuneradas debido a su dedicación al trabajo doméstico y al cuidado de otros (principalmente niños y familiares dependientes). Los ingresos individuales pueden provenir de la actividad laboral remunerada de los trabajadores (asalariados o independientes), de la renta derivada de la propiedad de patrimonio físico o financiero, o bien de otros ingresos, como jubilaciones, pensiones, subsidios o transferencias, sean estas del gobierno hacia hogares y personas o de derivados entre los hogares.

Una visión compleja de la igualdad también requiere incorporar medidas de desigualdades de ingresos por género al interior de los hogares, si bien tal medición plantea serios problemas. Lo cierto es que, cuando se toma como medida la distribución del ingreso, habitualmente se supone que el ingreso total del hogar se distribuye de forma equitativa entre sus integrantes, lo que no permite tener información sobre la real situación diferencial de hombres y mujeres. Esta renta no se logra captar adecuadamente en las encuestas, ni en forma general ni con datos desagregados por sexo.

La proporción de mujeres sin ingresos propios en la región ha bajado desde el 42% en 2002 hasta el 32% en 2011, mientras que la de hombres en la misma situación se redujo desde el 15% hasta el 13% en igual. Sin embargo, un tercio de las mujeres de 15 años y más que no estudian no logran generar ingresos y son económicamente dependientes, lo que afecta gravemente su autonomía económica y, por ende, sus posibilidades de superación de la pobreza. Es importante comprender la dinámica interna de la variación del indicador, pues una reducción puede provenir de una disminución del número de mujeres sin ingresos propios o de un incremento de la proporción de mujeres de 15 años y más que no estudian.

Diez países presentan un descenso de la proporción de mujeres sin ingresos propios: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Para los demás países el descenso del indicador se explica únicamente por el aumento del número de mujeres de 15 años y más que no estudian. La caída de la proporción de mujeres sin ingresos propios es mucho mayor que el incremento de la participación laboral femenina (de hecho, la tasa de actividad femenina se mantuvo relativamente estable), lo que implica que una gran parte de la disminución registrada en el indicador se debe a los ingresos provenientes de transferencias del Estado. De acuerdo con la CEPAL (2013), los programas de transferencias condicionadas puestos en marcha en los países de la región en la primera década del siglo XXI se caracterizan por ser “feminizados”, en el

sentido de que son las mujeres quienes principalmente reciben los beneficios. Si bien estos programas han permitido que las mujeres se convirtieran en actores esenciales de la política social, presentan características que dificultan la erradicación de las causas fundamentales de la desigualdad de género: reflejan una visión maternalista que consolida el rol de las mujeres como cuidadoras y como mediadoras entre el Estado y la familia sin promover mecanismos que les permitan una participación económica independiente de la asistencia. Por otra parte, un efecto que puede considerarse positivo es que, dado que estas transferencias se dirigen de preferencia a las madres, pueden modificar la relación de poder en los hogares.

### **Reconocimiento y espacios deliberativos.**

Una manera de analizar la autonomía en la toma de decisiones es a través de los indicadores sobre la presencia de mujeres en los diversos espacios deliberativos de los poderes del Estado (en las esferas ejecutiva, legislativa, judicial y local). Las medidas orientadas a promover la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres, cristalizadas en la agenda política, marcan la voluntad de los sectores políticos y sociales de “asegurar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los puestos de toma de decisiones en todos los poderes del Estado y los gobiernos locales”. El avance de la paridad en América Latina y el Caribe en este ámbito se puede analizar a partir de dos de los indicadores del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: el porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales y el porcentaje de mujeres en el principal órgano legislativo nacional.

La agenda sobre la paridad ha tenido un impacto heterogéneo en la composición de los gabinetes ministeriales: el nombramiento de ministras no se ha consolidado como una práctica común, sino que ha dependido de la decisión presidencial. En promedio, la presencia de mujeres en los gabinetes de la región ha aumentado desde un 18% en el período I (en torno al año 2000) hasta un 22% en el período III (en torno al año 2012). En el último período presidencial, los países donde se registró una presencia significativa de mujeres en los gabinetes fueron Nicaragua, con un 55% de ministras; Ecuador, con un 33%; Estado Plurinacional de Bolivia, con un 30%; Paraguay, con un 28%, y Costa Rica, con un 26%.

En el caso del Perú la composición del gabinete ministerial ha tendido hacia la paridad, condición alcanzada durante gran parte de 2013. En los tres primeros países la paridad o la igualdad de género se han incluido en las cartas constitucionales como medida para todos los niveles estatales de toma de decisiones. Se observa un aumento de la participación de mujeres en los gabinetes ministeriales en diez países y una disminución en ocho países. Las ministras se concentran en el área social y cultural (un 55%), seguidas de las áreas económica (un 23%), política (un 14%) y de medio ambiente (un 4%). En relación con la representación parlamentaria, la presencia femenina comienza a aumentar a partir de la década de 2000 como resultado de la implementación de las leyes de cuota. En 14 países de América Latina se ha tipificado la cuota o paridad para cargos legislativos de elección popular. Hasta la fecha la han

implementado 11 países; el Uruguay la implementará en 2014, México en 2015 y El Salvador en 2018.

Durante la última década, la participación de las mujeres en las legislaturas ha aumentado en casi todos los países. En el promedio regional, la presencia femenina en los parlamentos ha aumentado desde el 14% en 2002 hasta el 22% en 2012. Los niveles de participación más altos se encuentran mayoritariamente en países que han implementado acciones positivas, como las leyes de cuota. Sin embargo, merecen especial atención países como Nicaragua, que logran un alto porcentaje de parlamentarias, y El Salvador, que duplica su proporción en los últimos 10 años. Diversos factores como la compatibilidad con los sistemas electorales, el acceso al financiamiento por parte de las mujeres y las prácticas internas de los partidos políticos siguen constituyendo limitantes para la plena participación femenina.

## **VII Documentos de apoyo para la Sesión 3**



**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES**

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera  
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030  
México, D.F.  
+52 (55) 5130-1503