

I. La autonomía de las mujeres bajo la lupa

A. Introducción

La autonomía de las mujeres es el concepto básico sobre el que se estructura la información del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (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 se condicen 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, 2010b), 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.

Los indicadores del OIG han sido identificados en áreas consideradas críticas, que motivaron el desarrollo de una serie de indicadores aprobados por los países miembros de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en 2007. Mediante estos indicadores se profundiza la mirada respecto de la situación de las mujeres de la región y se evidencia el efecto de las desigualdades de género en la pobreza, la incidencia de la pobreza según el sexo de las personas y el acceso desigual a los recursos monetarios, productivos y políticos. Este desarrollo se fundamenta en la necesidad de medir y cuantificar las disparidades de género en distintas áreas y va en línea con el cumplimiento de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹. Todos los acuerdos internacionales vigentes a casi dos décadas de la aprobación de esa Plataforma de Acción ofrecen un ejemplo nítido de los esfuerzos realizados, pero principalmente de los desafíos pendientes.

B. El cuerpo, territorio en disputa

Los indicadores de autonomía física del OIG revelan los obstáculos que enfrentan las mujeres en la región para decidir libremente acerca de su sexualidad y la reproducción, y para ejercer el derecho a vivir una vida libre de violencia.

RECUADRO I.1 INDICADORES DE AUTONOMÍA FÍSICA

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

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

Según estos indicadores, persisten problemas frente a los cuales el rezago para obtener avances hace necesario acordar y fortalecer políticas mediante intervenciones oportunas, sostenidas y eficaces en la familia, la escuela y la comunidad. Es en el ámbito de la ejecución, atención y calidad de los servicios donde parece necesario invertir más.

Como se ha señalado en informes anteriores, en la región todavía se observan desigualdades en este campo. La violencia contra las mujeres, retratada en el indicador de muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima, se ha mantenido constante en los últimos años y, aunque en rigor no es posible afirmar que la violencia de género se ha incrementado en la región, la violencia en el espacio de la pareja se ha agravado.

¹ Véanse la Declaración y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> y Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>.

No se observan cambios que revelen una disminución significativa de los embarazos en adolescentes y los últimos datos disponibles de embarazo en adolescentes de 14 a 19 años confirman que en la mayoría de los países este se concentra en la población más pobre. Las tasas de mortalidad materna no están entre las más altas de los países en desarrollo e incluso muestran un leve descenso en la región en el quinquenio que va de 2005 a 2010. Algo similar ocurre con la demanda insatisfecha de planificación familiar, que disminuye en la mayoría de los países.

Por otra parte, se registran pocas experiencias de políticas que amplíen el acceso a los métodos de planificación familiar y de prevención del VIH/SIDA y, si bien ha habido importantes avances en las legislaciones nacionales relacionadas con la autonomía física de las mujeres y un aumento de la respuesta gubernamental, los indicadores que visibilizan problemas críticos y de urgente solución revelan la necesidad de continuar generando políticas públicas en estas materias así como de profundizar y extender las ya existentes.

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

El compromiso asumido por los Estados de América Latina y el Caribe se ha reflejado en importantes acuerdos internacionales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, como los expresados en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, por un lado, y la elaboración de la Recomendación general núm. 19 por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por otro (Naciones Unidas, 1992). Esto ha traído consigo la concreción de un número importante de iniciativas de política en las últimas dos décadas, que se han traducido en cambios en el orden jurídico de los países, en la creación de programas y el avance de la medición de la violencia contra las mujeres (Almerás y Calderón, 2012).

CUADRO I.1
FORMAS Y MANIFESTACIONES DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN DIVERSOS
ESCENARIOS, SEGÚN CLASIFICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2006

Escenario de la violencia	Ámbito en que se produce	Caracterización de hechos de violencia
Violencia contra la mujer dentro de la familia	Violencia dentro de la pareja	Actos sexual, psicológica y físicamente coercitivos practicados contra mujeres adultas y adolescentes por una pareja actual o anterior, sin el consentimiento de la mujer
	Prácticas tradicionales nocivas	Infanticidio de niñas y selección prenatal del sexo Matrimonio precoz Violencia relacionada con la dote Ablación o mutilación genital femenina Crímenes cometidos en nombre del “honor” y maltrato de viudas
Violencia contra la mujer en la comunidad	Femicidio	Homicidio de la mujer por razones de género
	Violencia sexual infligida fuera de la pareja	Actos perpetrados por parientes, amigos, conocidos, vecinos, compañeros de trabajo o extraños Incluye iniciación sexual forzada y violencia en citas
	Acoso sexual y violencia en el lugar de trabajo, en instituciones educativas o en espacios deportivos	Acoso sexual o comportamiento sexual no deseado Explotación sexual y acoso por parte de entrenadores, espectadores, representantes, miembros de la familia o de la comunidad
	Trata de mujeres	Involucra a numerosos actores diferentes, incluidos la familia, intermediarios locales, redes internacionales delictivas y autoridades de inmigración Puede tener fines de explotación sexual o laboral

(continúa)

Cuadro I.1 (conclusión)

Escenario de la violencia	Ámbito en que se produce	Caracterización de hechos de violencia
Violencia contra la mujer cometida o consentida por el Estado	Violencia en situaciones de privación de libertad	Actos de violencia sexual, asedio sexual, atentados al pudor en contextos de privación de libertad Vigilancia inadecuada en la intimidad de las mujeres privadas de libertad Violencia verbal, con contenido sexual Torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
	Esterilización forzada	Uso de la esterilización para controlar el comportamiento reproductivo de la población femenina o un subgrupo determinado
Violencia contra la mujer en conflictos armados	Violencia física, sexual y psicológica, cometida por actores estatales y no estatales	Homicidios, torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes Raptos, mutilaciones y desfiguraciones Reclutamiento forzado de mujeres combatientes Violencia sexual, violaciones, esclavitud sexual, explotación sexual Desapariciones forzadas, prisiones arbitrarias Matrimonios forzados, prostitución forzada, abortos forzados, embarazos forzados y esterilización compulsiva
Violencia contra la mujer y discriminación múltiple	Factores que pueden determinar discriminaciones múltiples	Raza, origen étnico, casta, clase Condición de migrante, refugiada Edad, religión, orientación sexual, estado matrimonial, discapacidad Condición de portadora o no de VIH

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Natalia Gherardi, “La violencia contra las mujeres en la región”, *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres*, Cuadernos de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2510-P), Diane Almerás y Coral Calderón (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.8.

RECUADRO I.2 LA TIPIFICACIÓN DEL FEMICIDIO O FEMINICIDIO EN LAS LEGISLACIONES DE AMÉRICA LATINA

La tipificación del femicidio, que en algunos países se conoce como feminicidio, no existe en todos los países de la región. En Costa Rica (2007) y Chile (2010) se ha tipificado como femicidio la muerte violenta de una mujer perpetrada por el cónyuge, en el marco de uniones de hecho, declaradas o no, por las parejas o exparejas. En el Perú se tipificó el feminicidio en 2011, definido como la muerte de una mujer provocada por su ascendiente, descendiente, natural o adoptivo, o quien es o haya sido su cónyuge, su conviviente, o una persona con quien esté sosteniendo o haya sostenido una relación análoga. En Guatemala (2008) y Nicaragua (2012), la ley se refiere a todos los casos de muerte violenta de mujeres en el marco de relaciones desiguales de poder, entre las cuales se inscriben el matrimonio y la convivencia. La violencia feminicida está penalizada en la legislación de México desde 2007 y de El Salvador desde 2010, y se entiende como la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y pueden culminar en femicidio (El Salvador), homicidio (México) y otras formas de muerte violenta de mujeres. Ambas legislaciones poseen una amplitud similar a la legislación guatemalteca.

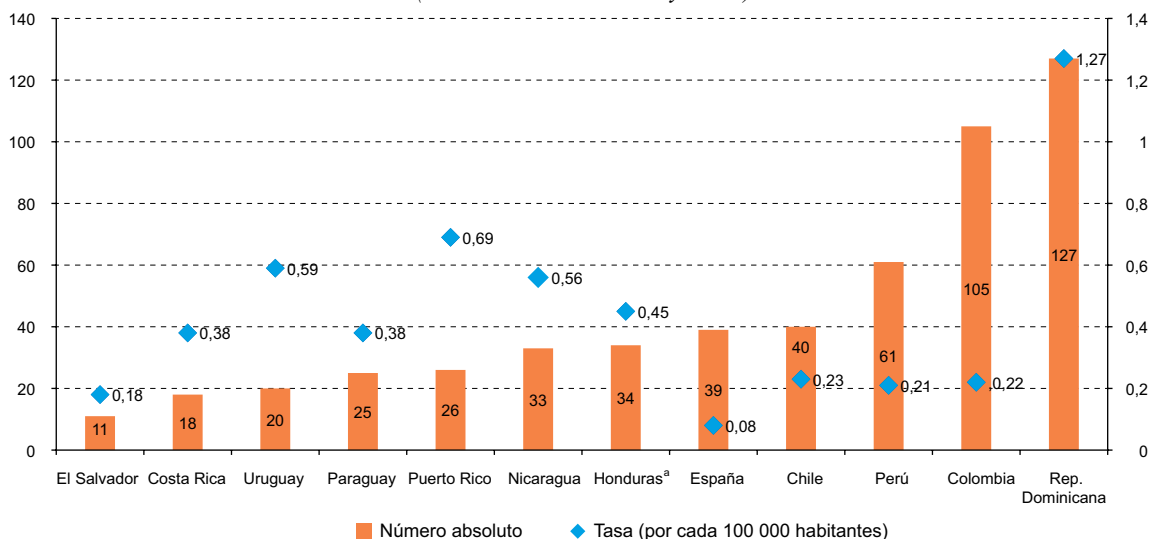
En las leyes de la Argentina (2012) y Colombia (2008) no se utiliza la palabra femicidio ni feminicidio, pero sancionan diferenciadamente y de manera agravada los homicidios de mujeres por razones de género (Toledo, 2013). Por su parte, España cuenta con la Ley Orgánica núm. 1 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género de 2004.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los archivos legislativos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Desde el OIG se constata que la violencia contra las mujeres continúa golpeando a la región de manera dramática. Durante 2011, se registraron 466 muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima en diez países de la región (Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Puerto Rico, Perú, República Dominicana y Uruguay).

Ese mismo año, se registraron 1.139 homicidios por razones de género en ocho países de la región (Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). Esto muestra que un 29,4% de los asesinatos de mujeres por razones de género, en este grupo de países, fueron provocados por sus novios o exnovios, esposos o exesposos, convivientes o exconvivientes². Se constata así una leve disminución respecto del año anterior (30,9%) en la proporción de muertes de mujeres por su pareja o expareja íntima respecto de los homicidios de género³. Es decir, si bien en rigor no es posible afirmar que la violencia de género ha aumentado en la región, porque los datos son heterogéneos y porque no se dispone de información para todos los países, queda claro que la violencia en el espacio de la pareja es un problema que persiste. La menor tasa de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima se registra en El Salvador (0,18 por cada 100.000 habitantes) y la mayor en la República Dominicana (1,27 por cada 100.000 habitantes), según cifras de 2011 (véase el gráfico I.1).

GRÁFICO I.1
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES) Y ESPAÑA: MUERTE DE MUJERES OCASIONADA POR SU PAREJA O EXPAREJA ÍNTIMA, 2011
(En números absolutos y tasas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de información proporcionada por los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer.

^a Información correspondiente a 2010.

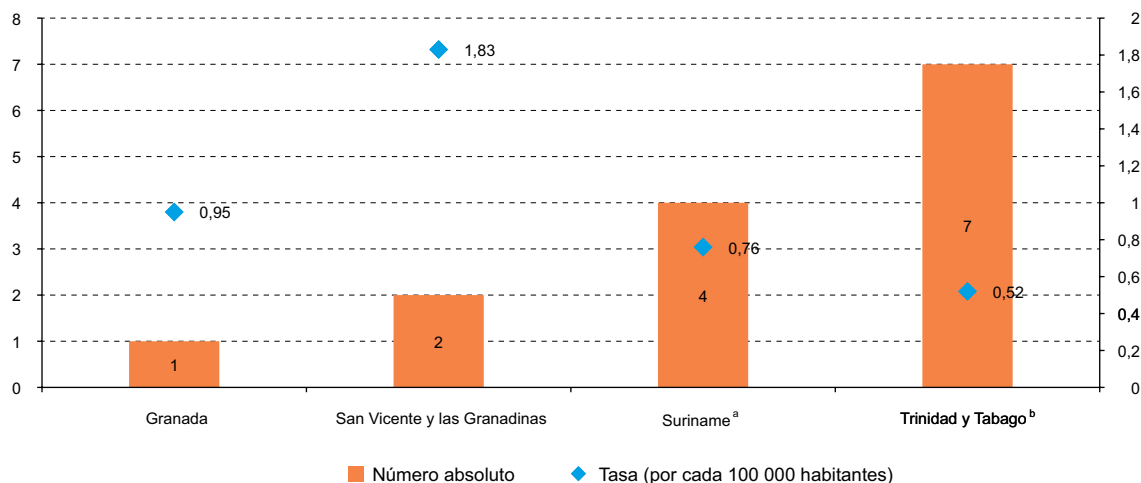
En el caso del Caribe las cifras no son menos impactantes. Durante 2009, se registraron 11 muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima en cuatro países: Granada (1 mujer), San Vicente y las Granadinas (2 mujeres), Suriname (1 mujer) y Trinidad y Tabago (7 mujeres). Los últimos

² La cifra de casos de muerte de mujeres por su pareja o expareja íntima para estos países (Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) para el año 2011 fue de 335 casos.

³ Durante 2010 y en ocho países (Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) se registraron 1.101 homicidios por razones de género y 340 muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima.

datos disponibles para Granada y San Vicente y las Granadinas muestran que en 2011 se registraron en total 3 casos de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima.

GRÁFICO I.2
EL CARIBE (4 PAÍSES): MUERTE DE MUJERES OCASIONADA POR SU PAREJA O
EXPAREJA ÍNTIMA, ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE
(En números absolutos y tasas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales a diciembre de 2011.

^a 2010

^b 2009

Por su complejidad, el problema de la violencia contra las mujeres requiere no solo de leyes y programas que incluyan asistencia psicológica y social, sino también estrategias dirigidas a transformar la cultura y las condiciones en que se establecen y consolidan las relaciones sociales. Exige acciones en los sectores judicial, de salud y educación, en la institucionalidad de la cultura y de los medios de comunicación. Es necesario además garantizar el acceso a la justicia y brindar apoyo y acompañamiento a las mujeres durante el proceso judicial mediante políticas sociales orientadas en esa dirección.

Las posibilidades de acceso a ingresos propios y autonomía económica no son condiciones que liberen automáticamente a las mujeres de la vulnerabilidad frente a la violencia, pero sí pueden contribuir a romper el ciclo de la violencia que sufren las mujeres, ya que la combinación de falta de autonomía física y económica las coloca en una situación de riesgo en términos de su desarrollo y goce de derechos.

2. La debilidad estadística de los registros administrativos

Para la medición de la violencia contra las mujeres existen dos tipos de instrumentos, los registros administrativos y las encuestas de violencia contra las mujeres, ambos insuficientes y poco desarrollados en la región. Los diagnósticos regionales que se han realizado muestran avances significativos en comparación con la situación de hace 20 años, pero también revelan que la producción de información es heterogénea entre países, que los registros no siempre son comparables entre sí y que se carece de consenso interinstitucional a niveles nacionales para acordar las cifras oficiales.

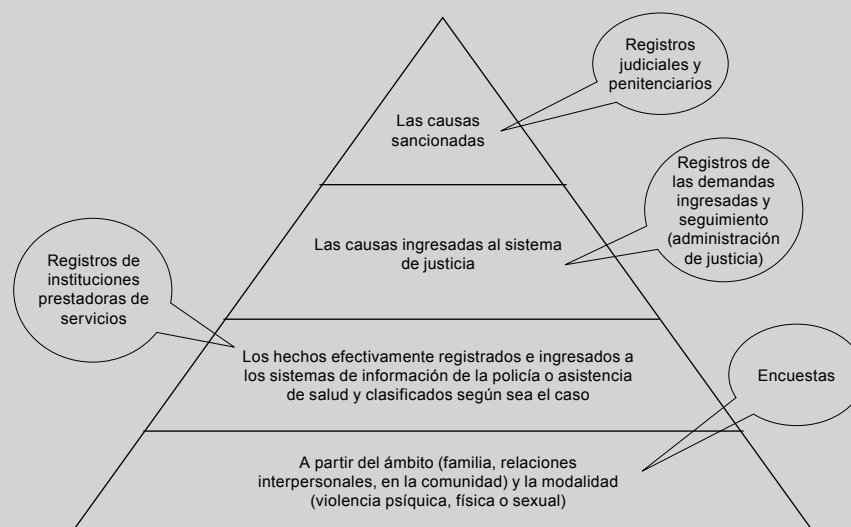
La ruta que siguen las mujeres víctimas de violencia desde que entran al sistema hasta el final del proceso es aún difícil de conocer y hoy no es posible trazar la trayectoria completa entre el hecho violento y el término del proceso. Los registros administrativos son insuficientes para conocer con

exactitud la magnitud de las distintas dimensiones de la violencia contra las mujeres. Se constata que la información es parcial y desagregada, y que las instituciones que intervienen en los distintos niveles o escalones de la pirámide (véase el recuadro I.3) no se vinculan entre sí, lo que se traduce en la baja accesibilidad de la información existente y en problemas para comparar información entre instituciones y entre países. Pero, lo que es más relevante, la información disponible no permite constatar cuándo las mujeres acceden a derechos y a la justicia o cuándo las respuestas del sistema público son insuficientes.

La gran mayoría de los países recogen información proveniente de los registros administrativos de los organismos públicos que se relacionan directamente con las mujeres. En efecto, la violencia se puede cuantificar a partir de la información emanada de los registros de salud, seguridad, justicia o asistencia social y otras prestaciones otorgadas por servicios de empleo, vivienda o subsidios económicos, principalmente.

El proceso de documentación se puede describir como una pirámide, en cuya base se encuentran los hechos de violencia estimados por la sociedad, en sus múltiples expresiones, con información sobre el ámbito en que suceden y la modalidad que asumen. En el segundo nivel se sitúan los hechos de violencia denunciados y registrados en los sistemas de información; en el tercero, las denuncias ingresadas al sistema de justicia, y en el vértice de la pirámide, las denuncias que llegan a definición, las sanciones dictadas por la justicia, las medidas de protección a las víctimas o las condenas (Gherardi, 2012).

RECUADRO I.3 LAS FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Natalia Gherardi, “La violencia contra las mujeres en la región”, *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres*, Cuadernos de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2510-P), Diane Almerás y Coral Calderón (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.8.

Actualmente, en los países de la región se están desarrollando procesos para aplicar metodologías que permitan avanzar en la armonización de los datos sobre violencia de género y en la definición de cuáles son los datos oficiales para cada dimensión de la violencia, así como en la construcción de registros únicos a nivel nacional. Es el caso del recién inaugurado Registro único de violencia contra la

mujer en la Argentina, o el esfuerzo de Colombia, expresado en los datos publicados por el Observatorio de Asuntos de Género de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM). Sin embargo, en la mayoría de los países los esfuerzos por armonizar la información existente y contar con cifras oficiales enfrentan obstáculos impuestos por la dispersión, la escasa capacidad de comparación y la baja permanencia en el tiempo de los registros.

3. Las encuestas de violencia

Las encuestas de violencia contra las mujeres son el único instrumento de recolección de información acerca de la violencia en la sociedad que permite medir los hechos no denunciados o que no han sido detectados en un servicio público, es decir, la llamada cifra negra de la violencia contra las mujeres. Esta información es fundamental para analizar las tendencias con que ocurren los hechos de violencia y también para la caracterización de los hechos, las víctimas y sus particularidades, los perpetradores y los lugares donde ocurren estos actos en determinados períodos de tiempo.

Su aplicación debe ser sistemática y periódica, de tal manera que se puedan establecer series temporales para observar la evolución de la ocurrencia de los hechos de violencia contra las mujeres.

En la región existen varias encuestas de violencia contra las mujeres. En algunos casos se trata de encuestas de carácter nacional o local sobre violencia y en otros, de instrumentos generales, destinados a compilar información sobre otros temas, en que se han incorporado módulos específicos sobre violencia contra las mujeres.

RECUADRO I.4

ENCUESTAS DE VIOLENCIA: LAS EXPERIENCIAS DE MÉXICO Y EL ECUADOR

Con el propósito de obtener información estadística que permita evidenciar las diversas formas de la violencia contra las mujeres, en México y en el Ecuador se han puesto en marcha dos tipos de iniciativas que han generado experiencia y capacidad técnica para levantar información relacionada con la ocurrencia de los hechos de violencia en esos países.

En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) llevó a cabo la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011, que se había realizado antes en 2003 y 2006.

En el contexto de la ENDIREH 2011, se desarrolló un foro de consulta con la participación de especialistas de diversas instituciones académicas y públicas (el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Colegio de México, la Cámara de Diputados, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), entre otras) en que se estableció, entre otros aspectos, que la encuesta debía estar dirigida primordialmente a captar la violencia de género contra las mujeres, en los ámbitos público y privado, como parte de la política pública.

La ENDIREH 2011 tuvo como objetivo generar información estadística sobre la frecuencia y magnitud de la violencia de pareja, así como la que experimentan las mujeres en los ámbitos escolar, laboral y comunitario, con el propósito de coadyuvar en la conformación del Subsistema de estadísticas sobre violencia, dentro del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

La encuesta se aplicó en los meses de octubre y noviembre de 2011, en 128.000 viviendas con representatividad nacional, rural-urbana y por entidad federativa. La captura de los datos concluyó a fines de diciembre de 2011 y su procesamiento se desarrolló entre enero y marzo de 2012.

(continúa)

Recuadro I.4 (conclusión)

En el Ecuador se realizó en 2011 la primera Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, con el propósito de generar datos y producir información estadística sobre la prevalencia, incidencia y magnitud de los distintos tipos de violencia de género (física, psicológica y sexual) que sufren o han sufrido las mujeres, tanto en el ámbito público (escolar, laboral y social) como privado (hogar, familia, relación de pareja), sobre el conocimiento o búsqueda de servicios e instancias de justicia para enfrentar la violencia, y sus percepciones sobre la respuesta institucional.

La encuesta fue aplicada a nivel nacional, en las áreas urbana y rural, a una muestra con un tamaño de 19.104 viviendas, que corresponden a 1.194 sectores en que se investigan 16 viviendas por sector.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/endireh/default.aspx> e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) [en línea] http://www.inec.gob.ec/sitio_violencia/metodologia.pdf.

4. Los indicadores de salud reproductiva

En la IV Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) celebrada en El Cairo en 1994, los gobiernos del mundo reconocieron y establecieron los derechos reproductivos como parte de los derechos humanos de todas las personas y reconocieron la libertad de las mujeres para tomar decisiones y regular su fecundidad en forma segura y efectiva, decidir tener hijos o no, el número de hijos y el espaciamiento entre ellos, y contar con servicios de salud que permitan embarazos y partos sin riesgo para su vida. El derecho a la salud reproductiva contempla, además de la reproducción y de la prevención y cuidado de enfermedades asociadas con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción, la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria.

Uno de los indicadores más categóricos del estado de la salud reproductiva es la mortalidad materna, que se asocia principalmente a la falta de atención médica y a la pobreza. Los compromisos de El Cairo incluían reducir las tasas a la mitad entre 1990 y 2000, y de nuevo a la mitad entre este último año y 2015. Posteriormente, y en relación con estos acuerdos, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) se incluyó mejorar la salud materna (quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio) y, en particular, reducir en un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015, y proteger los derechos de todas las madres sin distinción.

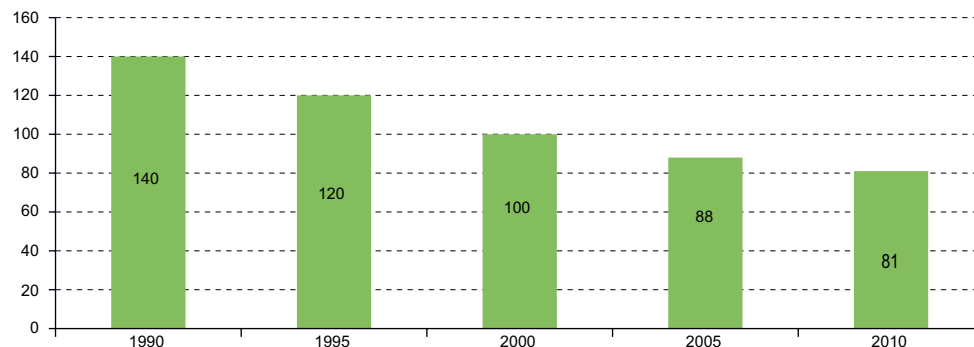
En los países de América Latina y el Caribe persisten realidades preocupantes, si bien las tasas de mortalidad materna no están entre las más altas del mundo en desarrollo e incluso muestran un leve descenso como promedio regional en los últimos años, desde 88 por cada 100.000 nacidos vivos en 2005 a 81 por cada 100.000 nacidos vivos en 2010.

Del total de 28 países de América Latina y el Caribe considerados, en 15 se registra una tasa de mortalidad materna superior a la tasa media regional (81 por 100.000 nacidos vivos en 2010) y aunque en más de la mitad de los países la mortalidad materna se redujo (en distintas proporciones) en 6 países aumentó. Por otra parte, la persistencia de altas tasas en algunos países—invisibilizadas en el promedio regional—refleja carencias en el acceso de la población a servicios de salud y en la calidad de la atención calificada del parto, de la atención en emergencias obstétricas y del control prenatal y del puerperio (CEPAL, 2011a).

Medidas como el aumento de los partos asistidos por personal especializado impactan positivamente en las cifras que muestra, por ejemplo, el Perú. Este país tenía en 2005 una tasa de mortalidad materna superior al promedio de la región, que se redujo en 2010 a 67 (por 100.000 nacidos vivos), es decir, una cifra 14 puntos bajo el promedio regional, al mismo tiempo que la proporción de atención del parto

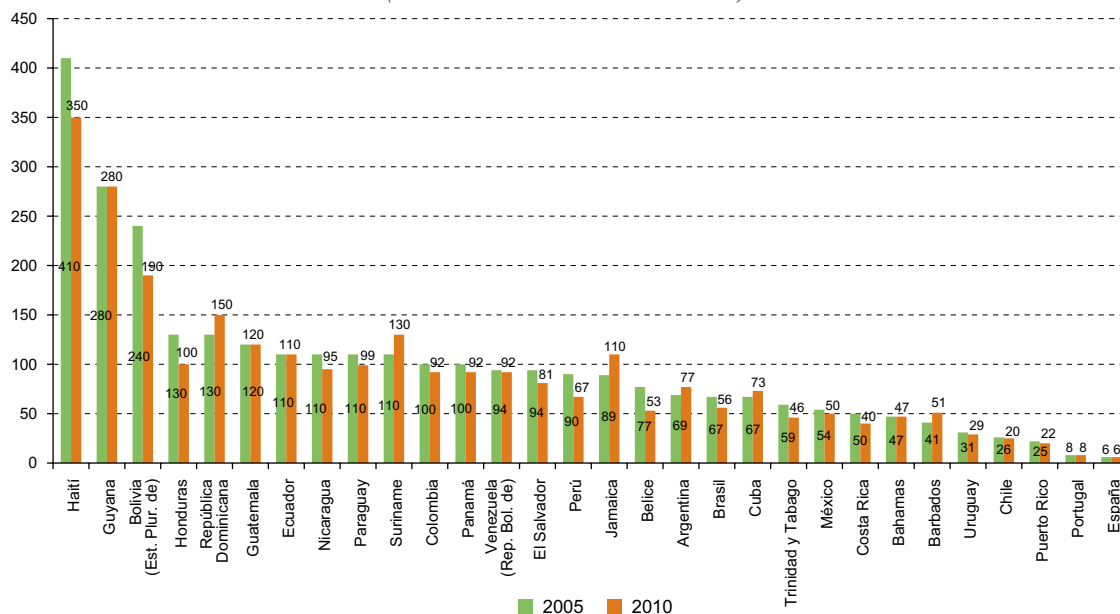
aumentó 15 puntos en ese período. Algo similar se observa en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde el mejoramiento de la atención del parto por personal especializado ha redundado en una importante caída de la tasa de mortalidad materna, que —si bien aún supera el promedio regional— ha disminuido 50 puntos en cinco años, de 240 muertes por cada 100.000 nacidos vivos en 2005 a 190 en 2010.

GRÁFICO I.3
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES) Y EL CARIBE (8 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA TASA DE MORTALIDAD MATERNA, 1990-2010
(Por cada 100 000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2010. Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank* [en línea] http://www.childinfo.org/files/Trends_in_Maternal_Mortality_1990_to_2010.pdf.

GRÁFICO I.4
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES), EL CARIBE (8 PAÍSES), PORTUGAL Y ESPAÑA: TASA DE MORTALIDAD MATERNA, 2005 Y 2010
(Por cada 100 000 nacidos vivos)



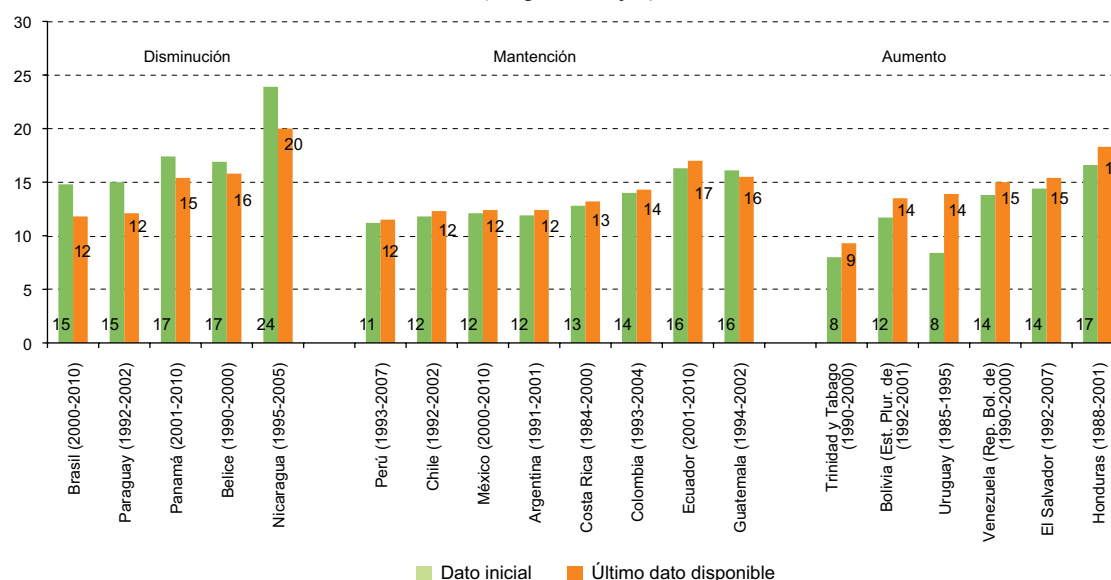
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2010. Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank* [en línea] http://www.childinfo.org/files/Trends_in_Maternal_Mortality_1990_to_2010.pdf.

En la República Dominicana, no obstante, la atención a cargo de personal calificado en el parto alcanza el 97% y la razón de mortalidad materna se mantiene relativamente alta en 2010 (150 por 100.000 nacidos vivos). Este aumento puede explicarse por el mejoramiento de los registros de mortalidad materna. En general, los países se encuentran realizando esfuerzos por mejorar la calidad de este dato.

5. La maternidad en adolescentes: la desigualdad en distintas dimensiones

Una de las asignaturas pendientes en el campo de los derechos sexuales y reproductivos es la maternidad en adolescentes, que evidencia la desventaja que enfrentan las mujeres más jóvenes en el acceso y uso de recursos de salud sexual y reproductiva. Esto explica, en gran medida, la mantención en América Latina y el Caribe de una alta tasa de fecundidad en adolescentes y su persistente resistencia a la baja.

GRÁFICO I.5
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES) Y EL CARIBE (2 PAÍSES): MUJERES DE 15 A 19 AÑOS QUE SON MADRES, DATO INICIAL Y ÚLTIMO DATO DISPONIBLE
(En porcentajes)



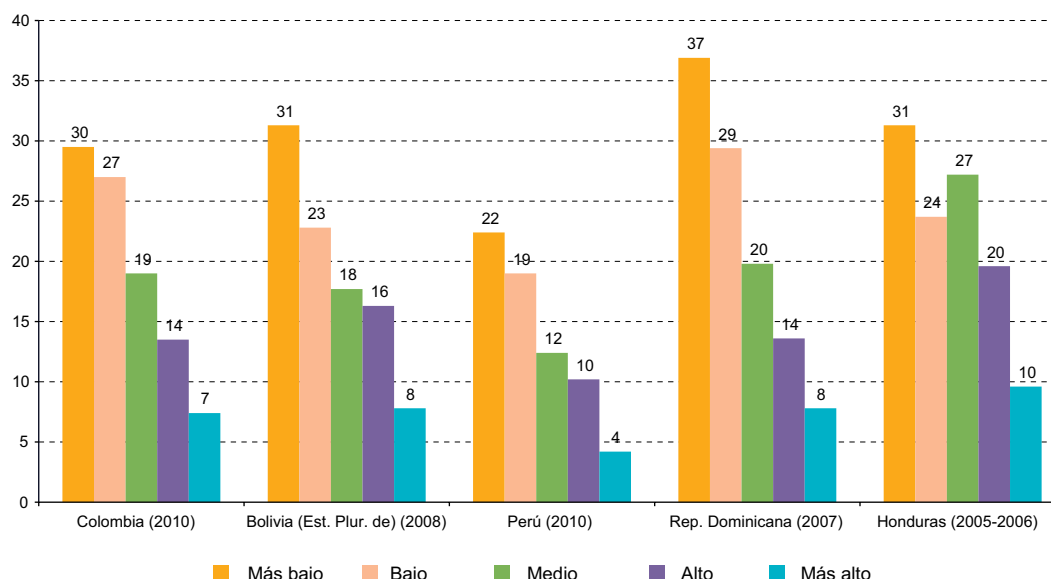
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

El país con el porcentaje más alto es Nicaragua, donde el 20% de las jóvenes entre 15 y 19 años son madres. También es alta la maternidad en adolescentes en Honduras (18%), Ecuador (17%), Belice y Guatemala (16% en cada uno). Cuatro países donde la cifra se había incrementado de manera moderada en la década anterior muestran una relativa estabilidad: en el Brasil y Panamá se produjo una leve baja de 3 y 2 puntos porcentuales respectivamente, México no varía su proporción de 12% y el Ecuador presenta un incremento moderado.

Estos antecedentes son problemáticos en dos sentidos: por un lado, porque contrastan con las tendencias a la disminución de la fecundidad en el resto de los grupos etarios, documentada en distintos estudios (CEPAL, 2011a) y, por otro, debido a que el embarazo temprano, si bien ocurre en todos los estratos sociales, se concentra predominantemente en los sectores de menor nivel socioeconómico. Así, se puede observar cómo en la región más desigual del mundo en términos de ingreso económico, la

brecha de fecundidad entre las adolescentes del quintil más pobre y las del quintil más rico es muy alta (lo mismo que la brecha entre las mujeres jóvenes con menor nivel educativo y el resto).

GRÁFICO I.6
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS QUE SON MADRES^a O ESTÁN EMBARAZADAS^b, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes)



Fuente: Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea] <http://www.measuredhs.com/>. Informe final de cada país.

^a Se refiere a las mujeres que han tenido un hijo/a nacido/a vivo/a.

^b Se refiere a las mujeres que están embarazadas de su primer hijo/a.

Al analizar la distribución por quintiles de ingreso de las adolescentes de 15 a 19 años que son madres o están embarazadas, según los últimos datos disponibles, se constata que en la mayoría de los países seleccionados esta condición se concentra en la población más pobre. Así, en la República Dominicana, el 37% de las jóvenes que son madres o están embarazadas pertenecen al quintil de menores ingresos; en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Honduras, el 31%; en Colombia, el 30% y en el Perú, el 22%.

Desde la perspectiva del desarrollo con equidad, enfrentar esta situación es un enorme desafío, en la medida en que la maternidad temprana aumenta la pobreza de las adolescentes, dificulta sus posibilidades educacionales al generar deserción escolar en lo inmediato y reduce sus posibilidades de inserción laboral. En este contexto, la desigualdad se agudiza por cuanto se fomenta la reproducción intergeneracional de la pobreza, afectando uno de los pivotes centrales, como es la autonomía de las mujeres.

La maternidad en la adolescencia debe ser analizada en su complejidad, considerando sus múltiples determinantes. El factor cultural que alienta la maternidad temprana, la erotización y la alta motivación a la sexualidad temprana son obstáculos serios para la disminución de la maternidad en la adolescencia, especialmente cuando se producen en un contexto de ausencia de planes de educación sexual en la escuela y de programas de salud sexual y reproductiva para adolescentes, hombres y mujeres, que aseguren información pertinente y acceso a métodos anticonceptivos seguros con confidencialidad (Pitanguy, Costa y Romani, 2010).

RECUADRO I.5

LAS POLÍTICAS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y EL PERÚ

Entre 2009 y 2011 hubo en la región un aumento de la oferta de programas de salud sexual y reproductiva, especialmente en lo referido a regulación de la fecundidad y atención profesional del embarazo y el parto. En ocho países de la región se establecieron programas de salud sexual y reproductiva en ese período, entre ellos el Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia, donde se registra además una importante disminución de las tasas de mortalidad materna.

En el Plan Estratégico Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009-2015 del Estado Plurinacional de Bolivia se plantea como meta la reducción de la mortalidad materna y neonatal (además de la disminución de la necesidad insatisfecha de anticoncepción y la cobertura universal de tratamiento antirretroviral para personas que viven con VIH) en el marco del objetivo de alcanzar la plena garantía de los derechos sexuales y reproductivos. El país ha implementado además el Plan Estratégico Nacional para Mejorar la Salud Materna, Perinatal y Neonatal en Bolivia 2009-2015.

En el Perú, se han tomado varias medidas en los últimos años: las resoluciones ministeriales 207-2009 y 223-2009 y el Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal 2009-2015. Además, se ha implementado la Resolución Ministerial 242-2009 del Ministerio de Salud, en que se establece un programa con cobertura nacional de distribución del condón masculino a usuarios del sistema público de salud.

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

La información estadística sobre el embarazo en adolescentes muestra vacíos, aun cuando las encuestas de demografía y salud son una de las fuentes de datos más importantes en la región para analizar el fenómeno con mayor precisión. En ellas se calcula la tasa de fecundidad, es decir, el número de nacimientos por cada mil mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años) en un período de un año. Otro indicador relevante es el porcentaje de adolescentes entre 15 y 19 años que son madres.

El embarazo adolescente en menores de 15 años es uno de los temas más invisibilizados en la estadística, debido a la falta de registros administrativos que permitan conocer su magnitud y características en los países de la región. Se requiere de estrategias para promover la publicación de la información existente sobre este tramo de edad e identificar los vacíos de información.

El hecho de que la información sobre embarazo adolescente sea heterogénea entre los países de la región plantea un reto metodológico relevante, que debe ir aparejado con una reconfiguración de los tramos de edad, agregando uno que vaya de 10 a 14 años⁴, de tal manera de analizar el fenómeno creciente de la precocidad sexual y sus efectos. Este análisis obligaría a los países de la región a avanzar aún más en la implementación de políticas públicas para enfrentar los problemas que causan la mortalidad materna, la falta de servicios para hacer frente a la violencia sexual contra las más jóvenes y las niñas, la débil entrega de medios de planificación familiar y las enfermedades de transmisión sexual, así como la carencia de servicios de atención con confidencialidad dirigidos a jóvenes.

⁴ Si bien algunos países tienen este dato en los registros virtuales donde se incluye la edad de la madre, aún no es posible hacer comparaciones regionales.

6. Hacia el control de la vida sexual y reproductiva de las mujeres

Otro de los indicadores que utiliza el OIG para medir la autonomía física de las mujeres es la demanda insatisfecha de planificación familiar. Esta demanda se estima considerando a las mujeres de 15 a 49 años, casadas o en unión consensual, que no desean tener más hijos o que postergarían el siguiente nacimiento de un hijo, pero que no están usando ningún método de planificación familiar, en relación con el número de mujeres en edad reproductiva, de 15 a 49 años, que están casadas o en uniones consensuadas.

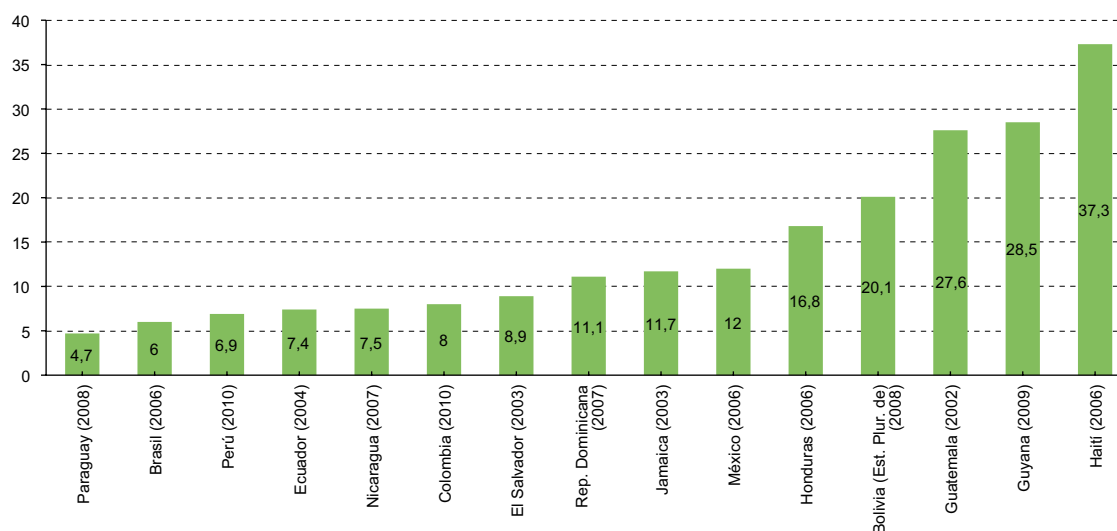
La necesidad insatisfecha de planificación familiar se mide a partir de datos que se recogen en las encuestas especiales, tales como las encuestas de demografía y salud, las encuestas de salud reproductiva y las encuestas nacionales basadas en metodologías similares.

En el marco de las metas de salud de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la necesidad no satisfecha de planificación familiar es un indicador de gran importancia, aun cuando pocos países de la región cuentan con esta información, especialmente en el Caribe, donde solo tres países disponen de datos.

Como se observa en el gráfico I.7, Haití encabeza la lista de países con mayor demanda insatisfecha de planificación familiar, con un 37,3%, lo que significa que casi cuatro de cada diez mujeres no tienen acceso a planificación familiar. También presentan altos niveles de demanda insatisfecha Guyana, con un 28,5%, Guatemala, con un 27,6% estable en el tiempo, Bolivia (Estado Plurinacional de) con un 20,1% y Honduras con un 16,8%.

A pesar de las cifras mencionadas, la demanda insatisfecha de planificación familiar ha disminuido en la mayoría de los países. Así, tanto en el Estado Plurinacional de Bolivia como en Haití los indicadores de acceso a los métodos de planificación familiar han mejorado en los últimos años; en la actualidad, una de cada cinco bolivianas adultas no tiene acceso a los métodos de planificación familiar, mientras que en 2004 una de cada cuatro mujeres casadas o en unión se encontraba en esa situación.

GRÁFICO I.7
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES) Y EL CARIBE (3 PAÍSES): DEMANDA INSATISFECHA
DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

En los otros países se produce una leve disminución de la demanda insatisfecha de planificación familiar, no obstante en Honduras y México existe un aumento de la necesidad no cubierta de anticonceptivos, a diferencia de lo que ocurre en el Brasil, donde se registra una considerable baja entre 1996 y 2006. Se destaca el constante descenso de la demanda insatisfecha en el Paraguay, donde ya se había producido una baja significativa entre 1998 y 2004 (del 20%) y donde en 2008 se observa una nueva baja de casi 2 puntos (la baja es del 6,6% al 4,7%).

Entre las razones que explican la demanda insatisfecha de planificación familiar, se cuentan la mayor demanda y la insuficiente oferta de servicios de salud reproductiva, la falta de apoyo de la pareja y los costos y dificultades del acceso a los métodos anticonceptivos en algunos países.

RECUADRO I.6 HACIA CAIRO+20

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

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

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

En la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en Brasilia en julio de 2010 uno de los acuerdos apuntó a la promoción de la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. En ese contexto se propuso la inclusión de recursos en los presupuestos públicos para ampliar la oferta pública de servicios de salud de calidad; el mejoramiento de las leyes y sus respectivos reglamentos; la garantía de acceso a servicios integrales de salud sexual y reproductiva, así como a educación sexual; la revisión de las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que se hayan sometido a abortos; el fortalecimiento de programas que prevengan la mortalidad materna y aseguren el acceso universal a servicios de salud reproductiva, especialmente a adolescentes y mujeres de pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros.

En este sentido, luego de ser ratificados los acuerdos de El Cairo en sucesivas conferencias mundiales y regionales, la región se encuentra frente al desafío de dar seguimiento a su cumplimiento y a sus consecuentes avances en la superación de las desigualdades de género.

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

C. 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.

RECUADRO I.7 INDICADORES DE AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES

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

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

^a El indicador nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer fue extensamente tratado en el informe anual de 2011 y no presenta cambios significativos en el período analizado.

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.

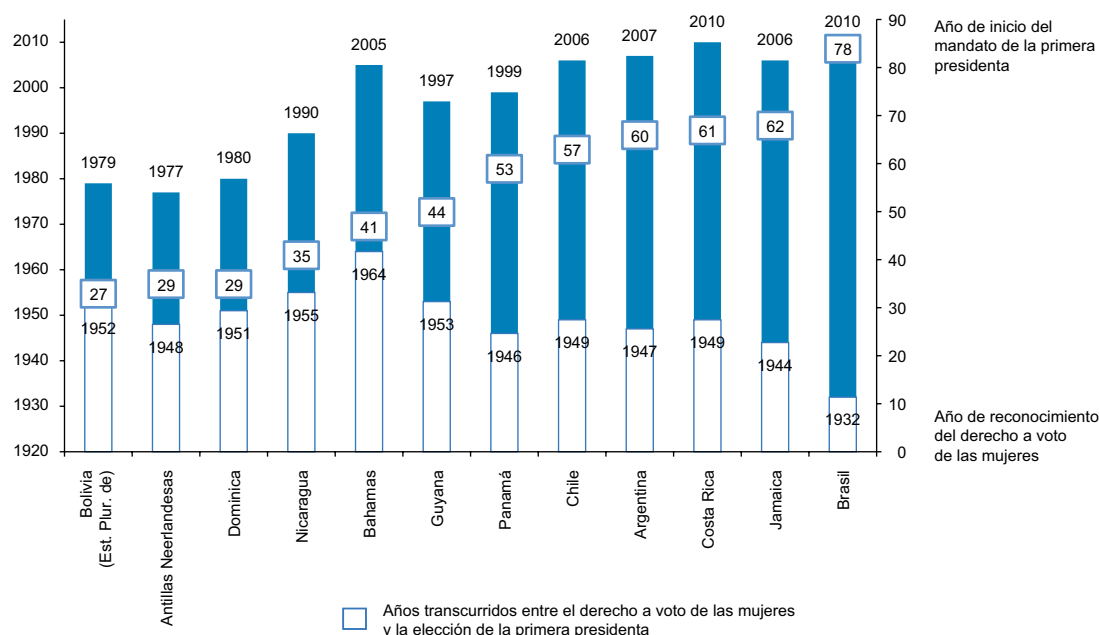
Tal como se ha señalado en otros informes (CEPAL, 2011c), la participación de las mujeres en las legislaturas ha aumentado en casi todos los países de la región en las últimas dos décadas, lo que se debe en gran medida a la acción afirmativa, en este caso, en particular, a las leyes de cuotas. Si bien 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 Caribe⁵. 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.

⁵ 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 Tabago.

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 (véase el gráfico I.8).

GRÁFICO I.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRONOLOGÍA DEL RECONOCIMIENTO DEL SUFRAGIO UNIVERSAL Y EL ACCESO DE LAS MUJERES A LA PRESIDENCIA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, enero de 2013.

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

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, 2011d), 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 2011⁶.

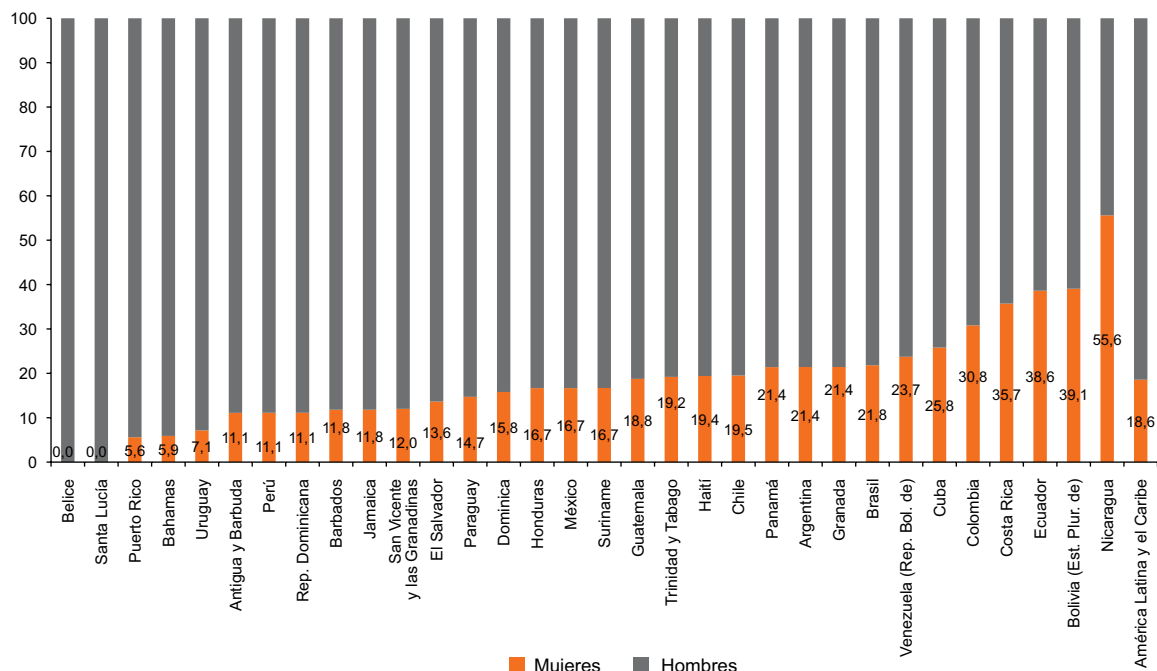
El indicador del OIG referente al poder ejecutivo señala la evolución del acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones en el más alto nivel de ese poder del Estado. Permite tener una aproximación a la decisión política de los gobiernos respecto de la participación de las mujeres en cargos 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 periodos 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

⁶ 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 periodos 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).

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.

GRÁFICO I.9
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES) Y EL CARIBE (12 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE
MUJERES EN GABINETES MINISTERIALES, ÚLTIMO PERÍODO
PRESIDENCIAL A DICIEMBRE DE 2011
(En porcentajes)



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

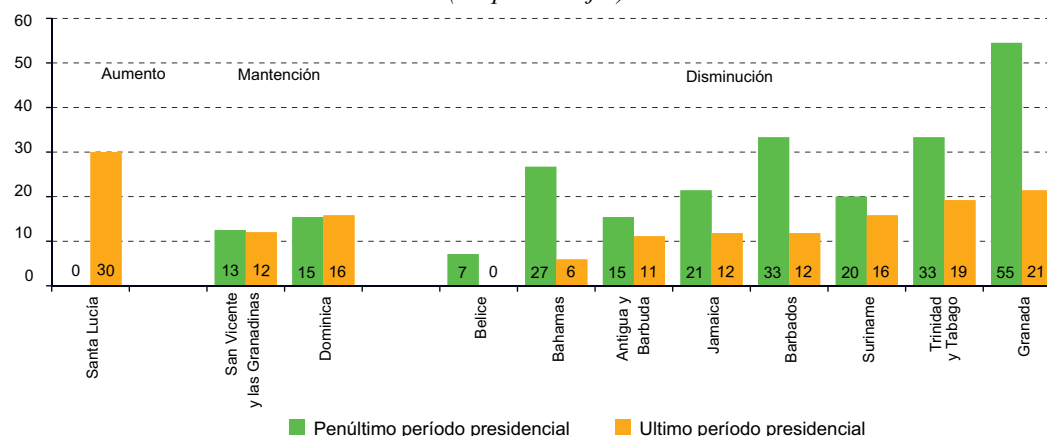
En el caso de los países de la Península Ibérica, la paridad en el ejecutivo que se registraba en 2010 ha variado levemente a la baja, desde un promedio de 33% hasta uno de 29%, sostenido por el promedio de 30% de Andorra y Portugal que se mantiene estable, ya que en España la participación de mujeres en el gabinete bajó de un 47,8% a un 28,6%.

Como tendencia, en el Caribe se observa una disminución del porcentaje de ministras en 8 de los 11 países entre los dos últimos periodos de gobierno. Solo en Santa Lucía existe una mayor presencia de mujeres ministras, en tanto que en Dominica y San Vicente y las Granadinas el porcentaje se mantiene prácticamente estable y bajo el promedio regional.

En el caso de América Latina, se observa un contundente aumento de la participación de mujeres en gabinetes ministeriales en diez países y una disminución en siete países. Entre estos últimos destacan Honduras, donde la presencia de mujeres en el gabinete del Presidente Porfirio Lobo (2010-2014) baja a un 17% de participación en relación al 47% que se registraba en el gabinete del Presidente José

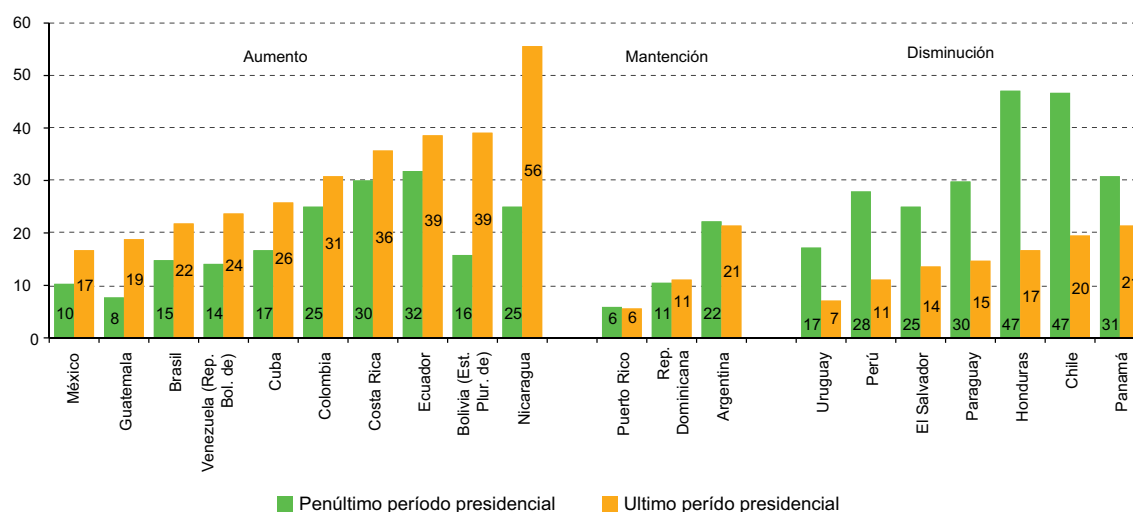
Manuel Zelaya (2005-2010), y Chile, donde el porcentaje de ministras durante el período presidencial de Sebastián Piñera (2010-2014) se ha reducido 27 puntos porcentuales en comparación con el período anterior, pasando del 47% al 20%. También se observa una disminución considerable en el Paraguay durante el mandato de Fernando Lugo (2008-2012), de 15 puntos porcentuales.

GRÁFICO I.10
EL CARIBE (11 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN GABINETES MINISTERIALES, EN LOS DOS ÚLTIMOS PERÍODOS PRESIDENCIALES A DICIEMBRE DE 2011
(En porcentajes)



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

GRÁFICO I.11
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN GABINETES MINISTERIALES, EN LOS DOS ÚLTIMOS PERÍODOS PRESIDENCIALES A DICIEMBRE DE 2011
(En porcentajes)

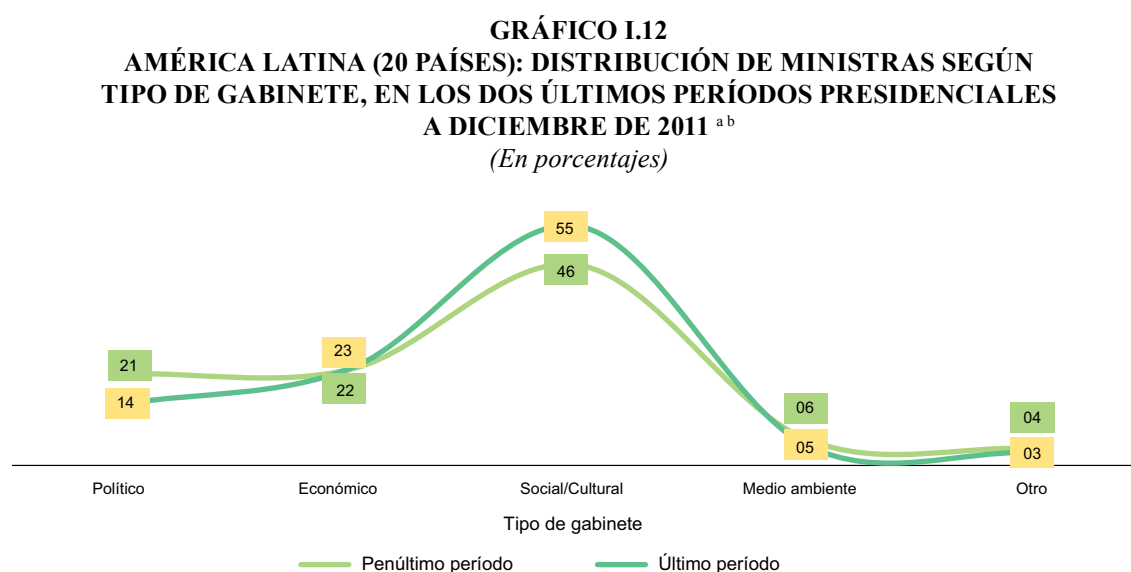


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

En el gráfico I.12 se muestra la distribución de las ministras según el tipo de gabinete ministerial al que han sido convocadas. Se observa que tanto en América Latina como en el Caribe y la Península Ibérica, las mujeres son llamadas en su mayoría a encabezar gabinetes del área social y cultural (55%), y en menor medida gabinetes políticos y económicos.

En el Caribe en solo cuatro países hay ministras en el área política o económica y en muchos casos solo hay una ministra mujer por área. Al igual que en el resto de la región, la presencia de las ministras en el Caribe se concentra en el área social y cultural.

Esta distribución, lejos de haberse modificado en los últimos dos periodos presidenciales, tiende a acentuar la concentración de las mujeres en los gabinetes del área social y cultural. Efectivamente, en América Latina durante el penúltimo periodo presidencial un 47% de las ministras se concentraban en esta área, proporción que aumentó al 55% en el último periodo (considerado hasta diciembre de 2011).



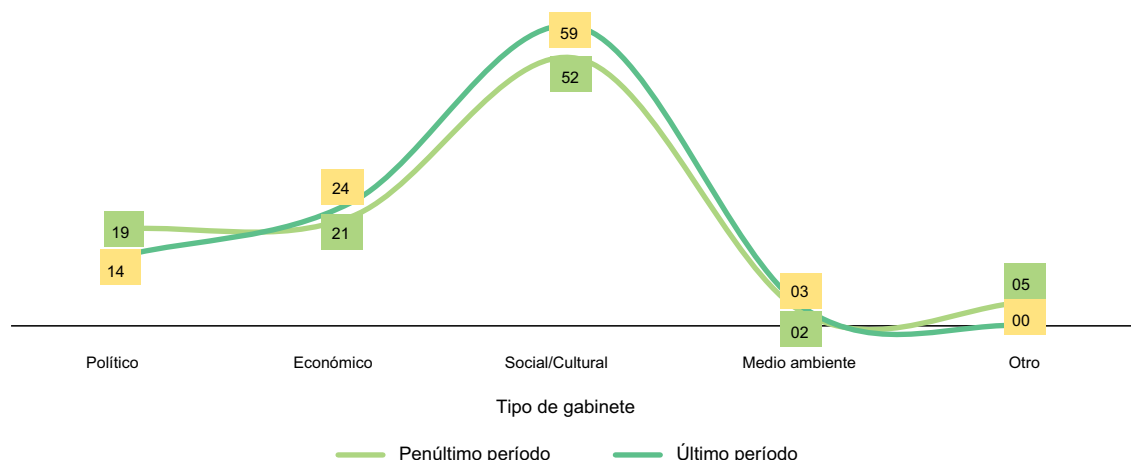
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

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

^b El gabinete político incluye los ministerios de interior, relaciones exteriores, justicia y seguridad, entre otros. El gabinete económico incluye los ministerios de economía, hacienda, industria, agricultura, pesca, obras públicas, turismo y medios de comunicación, entre otros. El gabinete social y cultural incluye los ministerios de desarrollo social y planificación, trabajo, cultura, ministerio o secretaría de la mujer, deporte, ciencia y tecnología. El gabinete de medio ambiente incluye los ministerios de la misma área. En la categoría “otro” se incluyen los ministerios que no son homologables entre países, por ejemplo, iniciativas gubernamentales como ministerios de la transparencia o gestión de riesgos, entre otros.

En el Caribe, la situación es análoga. En el último período presidencial (a diciembre de 2011), un 59% de las ministras se concentraban en el área social y cultural, frente a un 52% en el período presidencial anterior. Al mismo tiempo, el porcentaje de ministras que se desempeñan en el área política disminuyó de un 19% a un 14% en el último período presidencial.

GRÁFICO I.13
EL CARIBE (11 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE MINISTRAS SEGÚN TIPO DE GABINETE,
EN LOS DOS ÚLTIMOS PERÍODOS PRESIDENCIALES A DICIEMBRE DE 2011^{a b}
(En porcentajes)



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

^a Los países incluidos son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Haití, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

^b El gabinete político incluye los ministerios de interior, relaciones exteriores, justicia y seguridad, entre otros. El gabinete económico incluye los ministerios de economía, hacienda, industria, agricultura, pesca, obras públicas, turismo y medios de comunicación, entre otros. El gabinete social y cultural incluye los ministerios de desarrollo social y planificación, trabajo, cultura, ministerio o secretaría de la mujer, deporte, ciencia y tecnología. El gabinete de medio ambiente incluye los ministerios de la misma área. En la categoría “otro” se incluyen los ministerios que no son homologables entre países, por ejemplo, iniciativas gubernamentales como ministerios de la transparencia o gestión de riesgos, entre otros.

En la Península Ibérica se observa un aumento similar de la concentración de ministras en el área social, del 52% al 59%, entre los dos últimos períodos presidenciales. La proporción de ministras que se desempeñan en el área económica, por su parte, es la que registra la baja más importante, del 15% al 8% entre ambos períodos.

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 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).

CUADRO I.2
CRONOLOGÍA DEL PRIMER NOMBRAMIENTO DE UNA MUJER COMO PRESIDENTA
DEL PARLAMENTO, EN LA HISTORIA PARLAMENTARIA NACIONAL

América Latina	Uruguay	1963	Dominica	1980	España	1999
	Argentina	1973	Santo Tomé y Príncipe	1980		
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	1979	Belice	1984	Portugal	2002
	Costa Rica	1986	Jamaica	1984		
	Nicaragua	1990	Granada	1990	Península Ibérica	
	Guatemala	1991	Trinidad y Tabago	1991		
	El Salvador	1994	Antigua y Barbuda	1994		
	México	1994	Bahamas	1997		
	Panamá	1994	Suriname	1997		
	Perú	1995	Saint Kitts y Nevis	2004		
	Venezuela (República Bolivariana de)	1998	Santa Lucía	2007		
	República Dominicana	1999	Barbados	2012		
	Chile	2002				

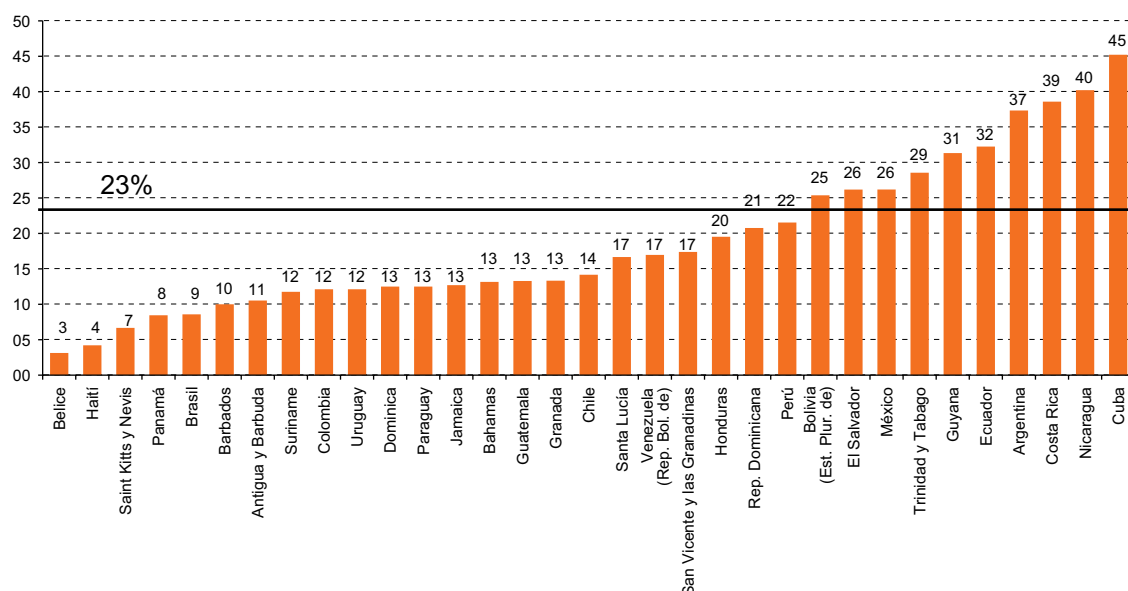
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Unión Interparlamentaria [en línea] <http://www.ipu.org/wmn-f/speakers.htm>.

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 países⁷. 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.

⁷ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

GRÁFICO I.14
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES) Y EL CARIBE (14 PAÍSES): MUJERES ELECTAS EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES, CÁMARA ÚNICA O CÁMARA BAJA, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de datos de la Unión Interparlamentaria, diciembre de 2012.

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.

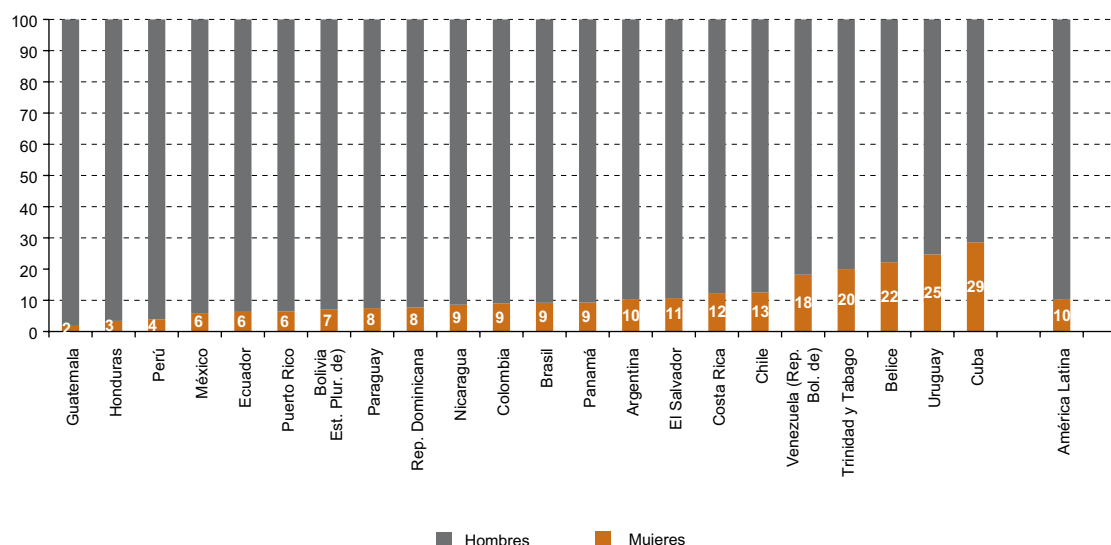
En la Península Ibérica, la proporción de parlamentarias mujeres, como promedio, aumentó del 33% al 38%, como resultado del incremento registrado en Andorra, donde la presencia de mujeres pasó del 36% al 50% en 2012. En España y Portugal se mantiene una proporción de parlamentarias mujeres estable, de 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 la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador, México, el Paraguay y el 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.

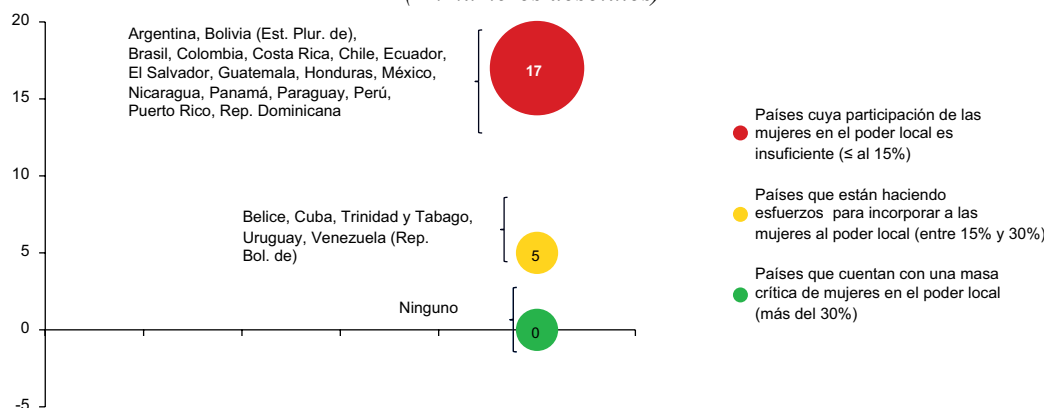
GRÁFICO I.15
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES) Y EL CARIBE (2 PAÍSES):
ALCALDESAS ELECTAS, 2011
(En porcentajes)



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

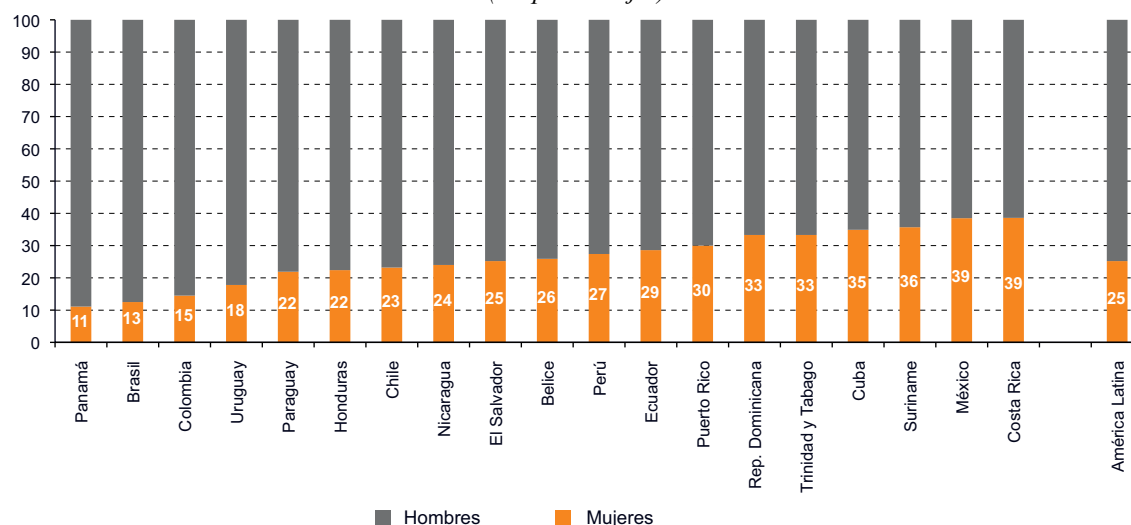
Sin embargo, como evaluación general sobre la base de este indicador se puede afirmar que en la gran mayoría de los países de la región no existe una masa crítica de mujeres en los cargos más altos del poder local, ya que en 17 países de 22 la proporción de alcaldesas electas es menor al 15%. Al mismo 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 (véase el gráfico I.16). Pero ningún país ha logrado pasar la barrera de un 30% de municipios encabezados por una mujer.

GRÁFICO I.16
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): NÚMERO DE PAÍSES CON MASA
CRÍTICA DE ALCALDESAS ELECTAS EN EL PODER LOCAL
(En números absolutos)



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

GRÁFICO I.17
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES) Y EL CARIBE (3 PAÍSES): PODER LOCAL,
CONCEJALAS, 2011
(En porcentajes)



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

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 Suriname (35%), Cuba (35%), Trinidad y Tabago (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

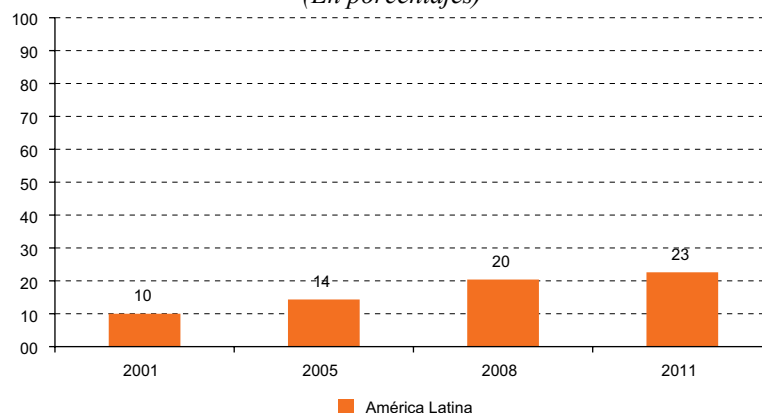
En América Latina el poder judicial es también un ámbito predominantemente masculino. A pesar de ello, en la última década la participación de las mujeres en los máximos tribunales de justicia ha aumentado en forma considerable, desde un promedio del 10% en 2001 hasta el 22,6% en 2011.

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”⁸.

⁸ Ley núm. 581 de 2000.

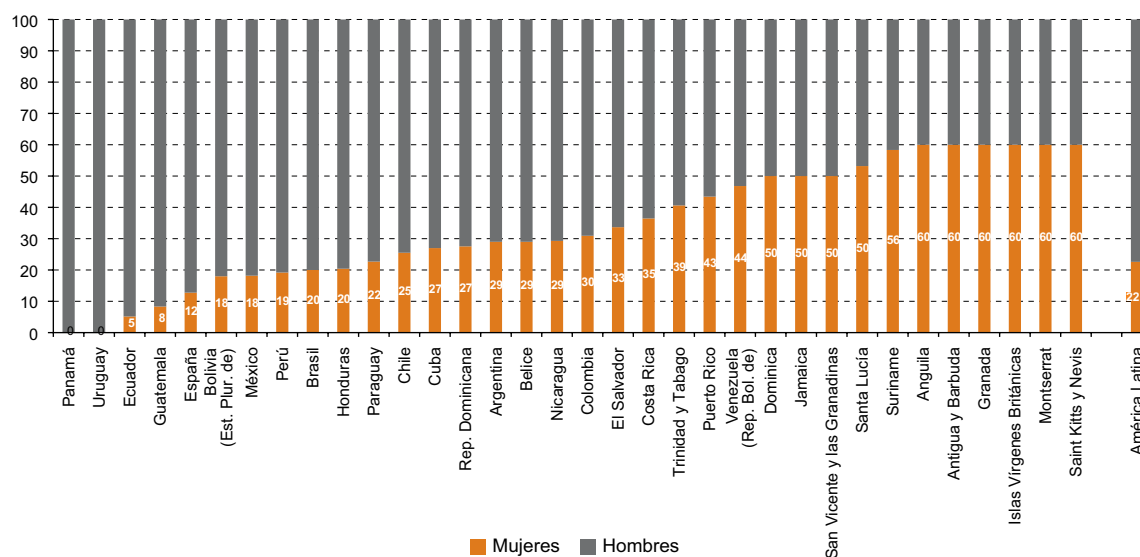
En los países del Caribe, en muchos casos se ha alcanzado e incluso superado la paridad, con porcentajes que van desde el 30% al 60% de mujeres en el máximo tribunal de justicia⁹.

GRÁFICO I.18
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 20 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN EL MÁXIMO TRIBUNAL DE JUSTICIA, 2001-2011
(En porcentajes)



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

GRÁFICO I.19
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES), EL CARIBE (13 PAÍSES Y TERRITORIOS) Y ESPAÑA: PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN EL MÁXIMO TRIBUNAL DE JUSTICIA, 2011
(En porcentajes)



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

⁹ 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.

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.

5. 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 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.

D. 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.

RECUADRO I.8 INDICADORES DE AUTONOMÍA ECONÓMICA

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

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

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, 2010a).

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).

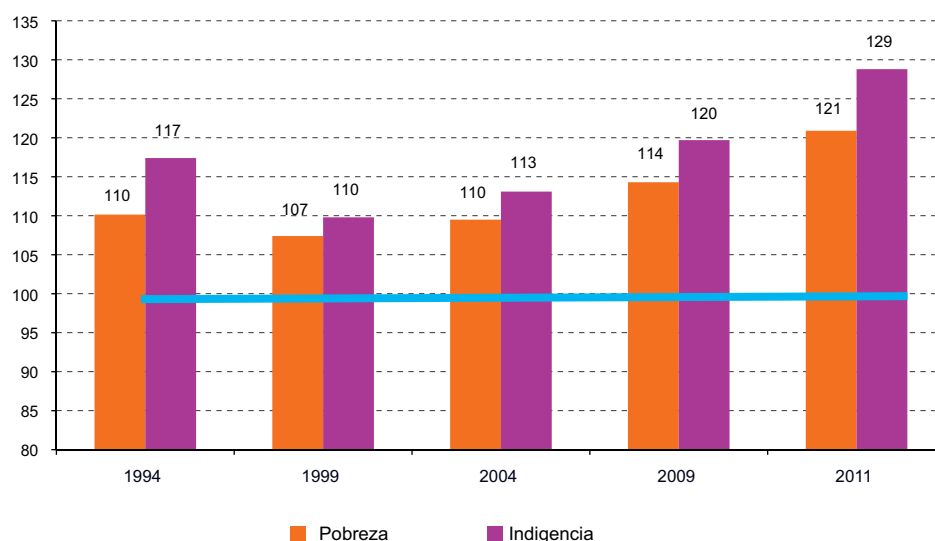
La visibilización del trabajo no remunerado es de suma importancia, debido a que hace posible analizar su redistribución familiar y social, y avanzar en la elaboración de insumos que permitan valorizarlo y construir cuentas satélite de producción (Gómez Luna, 2010). Por medio de las encuestas de uso 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, 2012a; CEPAL, 2012b) 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 (véase el gráfico I.20). 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% (véase el gráfico I.21). A ello que 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.

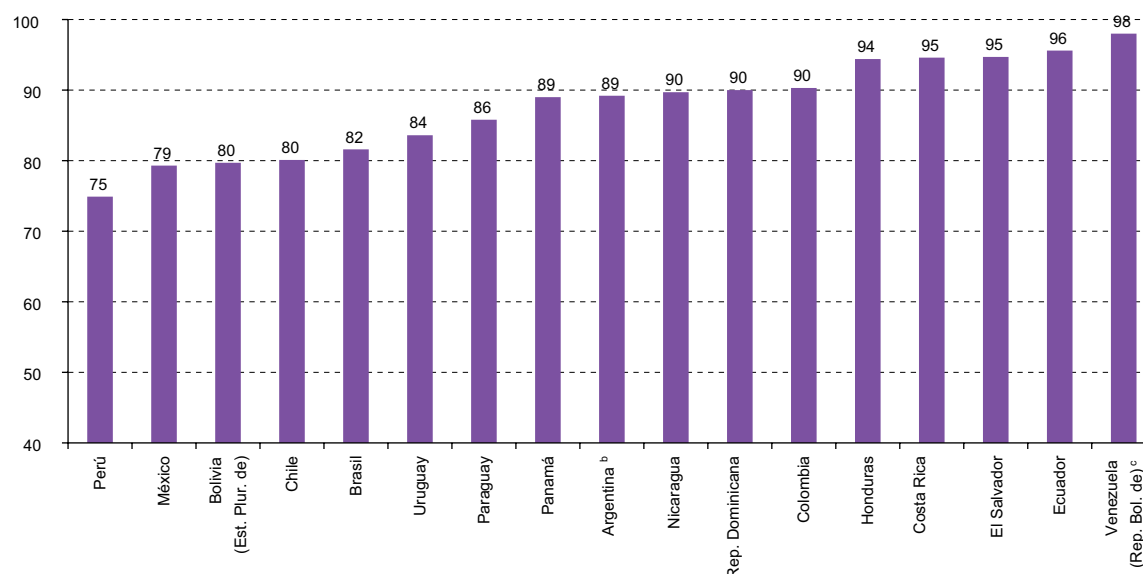
GRÁFICO I.20
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 16 PAÍSES)^a: ÍNDICE DE FEMINIDAD DE
LA POBREZA E INDIGENCIA, ALREDEDOR DE 1994 A 2011
(En porcentajes)



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

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

GRÁFICO I.21
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PROPORCIÓN DEL SALARIO DE LAS MUJERES EN
COMPARACIÓN CON EL DE LOS HOMBRES, ALREDEDOR DE 2011^a
(En porcentajes)



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

^a Corresponde a la proporción del salario medio de las mujeres asalariadas urbanas de 20 a 49 años de edad que trabajan 35 horas o más por semana, respecto del salario de los hombres en igual situación. Los datos corresponden a 2011, salvo en los casos de El Salvador, Honduras y México, en que corresponden a 2010, y Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua, en que corresponden a 2009 (no existen datos recientes de Guatemala).

^b Corresponde a 31 aglomeraciones urbanas.

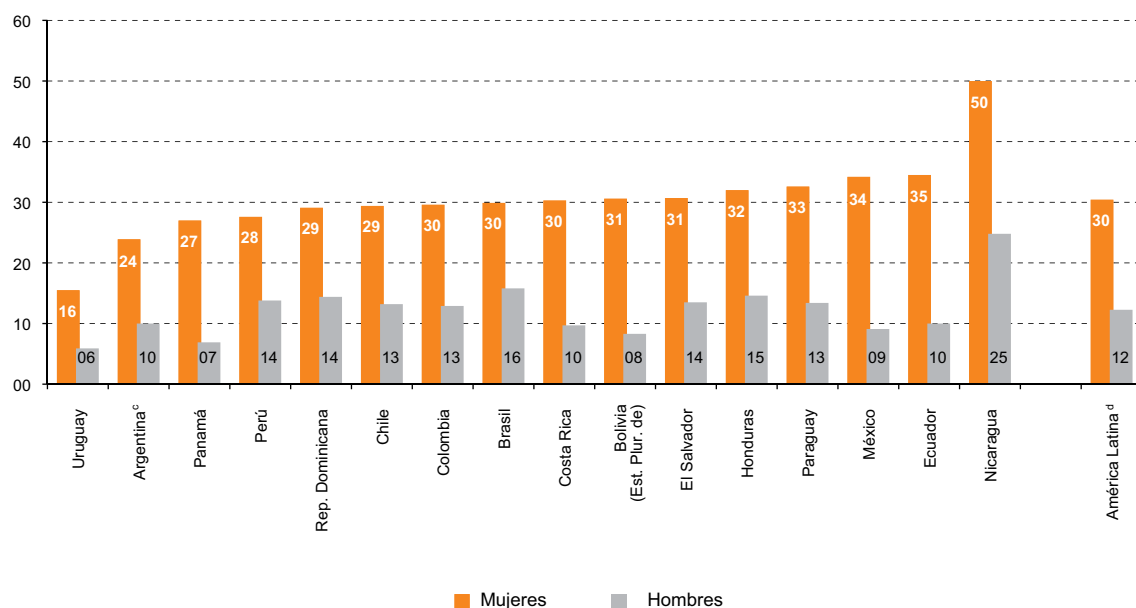
^c Total nacional.

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 (véase el gráfico I.25). 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 perceptor o perceptora 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.

GRÁFICO I.22
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS POR SEXO^a,
ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2010^b**
(En porcentajes)



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

^a Población de 15 años y más que no perciben ingresos monetarios y no son estudiantes.

^b Ronda de 2010. Los datos corresponden a las encuestas de hogares realizadas en 2010, con la excepción del Brasil y Chile, en que corresponden a las encuestas realizadas en 2009.

^c Treinta y una aglomeraciones urbanas.

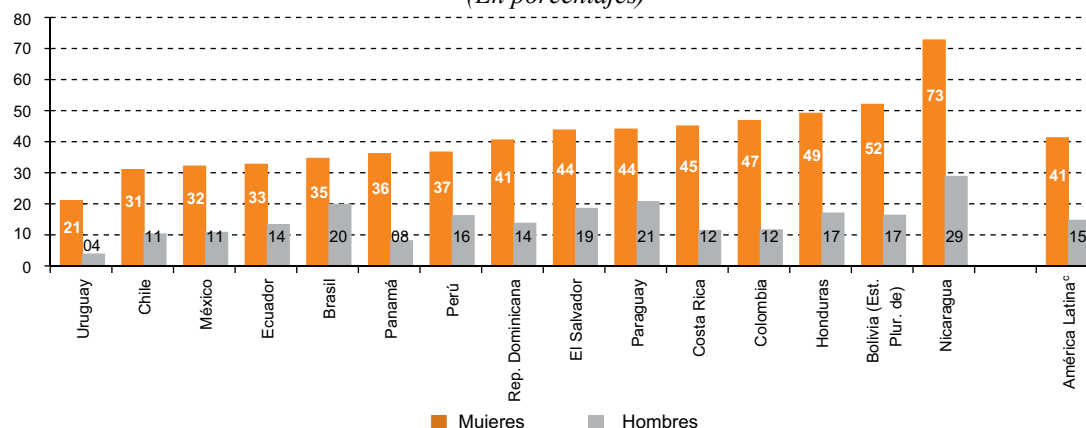
^d Promedio simple de los datos del año más cercano disponible de cada país.

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 el Paraguay la proporción alcanzaba al 32%, el 30,6% y el 32,6% respectivamente, al mismo tiempo que en el 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).

GRÁFICO I.23
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS^a POR SEXO, EN ZONAS RURALES, ALREDEDOR DE 2010^b
(En porcentajes)



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

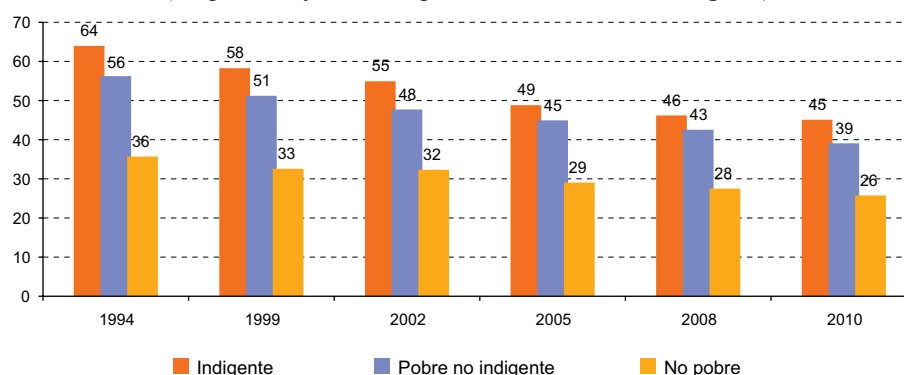
^a Población de 15 años y más que no perciben ingresos monetarios y no son estudiantes.

^b Ronda de 2010. Los datos corresponden a las encuestas de hogares realizadas en 2010, con la excepción del Brasil y Chile, en que corresponden a las encuestas realizadas en 2009.

^c Promedio simple de los datos del año más cercano disponible de cada país.

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 el Uruguay. En 2008, la tasa media de participación laboral de las mujeres urbanas alcanzaba el 52% y superaba en 10 puntos porcentuales la tasa media observada en 1990 (CEPAL, 2010a). También aumentó la participación laboral de las mujeres rurales entre 1990 y 2005 (FAO, 2010).

GRÁFICO I.24
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 14 PAÍSES): MUJERES DE 15 AÑOS Y MÁS SIN INGRESOS PROPIOS POR CONDICIÓN DE POBREZA, EN ZONAS URBANAS, 1994-2010^a
(En porcentajes con respecto al total de cada categoría)



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

^a Se excluyen las estudiantes. Los países incluidos en el promedio son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El indicador de ingresos propios también expresa la fuerte desigualdad que afecta a las mujeres más jóvenes, en relación con otros grupos de edad. En efecto, alrededor de 2010 la brecha existente entre los porcentajes de mujeres pobres y no pobres sin ingresos en el grupo de 15 a 24 años era de 20 puntos porcentuales y en el grupo de 25 a 24 años de 18 puntos porcentuales; en los siguientes tramos de edad, esta brecha se reduce en forma significativa a 10 puntos porcentuales, aproximadamente (véase el gráfico I.25). El hecho de que un 57% de las mujeres pobres de 15 a 24 años no dispongan de ingresos propios evidencia la dificultad para ingresar al mercado laboral de las más jóvenes y, al mismo tiempo, la persistencia y aumento de la tasa de desempleo de los jóvenes, que duplica la tasa correspondiente al conjunto de la población, afectando especialmente a las jóvenes de menores ingresos (CEPAL, 2012a).

GRÁFICO I.25
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 14 PAÍSES): POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS POR SEXO, TRAMOS DE EDAD Y CONDICIÓN DE POBREZA, EN ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2010^a
(En porcentajes con respecto al total de cada categoría)



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

^a Se excluyen los estudiantes. Los países incluidos en el promedio son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Como se señala en la segunda parte de este informe, a partir de 2000 las transferencias fiscales han cobrado importancia en la composición de los ingresos de los grupos pobres. Tal es el caso de México y el Brasil, que cuentan con los programas de más amplia cobertura de la región. Entre 1994 y 1998, como resultado de estos programas, en parte, la proporción de mujeres sin ingresos propios se redujo más de 20 puntos porcentuales en México y 10 puntos porcentuales en el Brasil. De todas formas, aunque en muchos casos las mujeres son titulares de las transferencias monetarias, esto no significa que los ingresos obtenidos tengan la característica de los ingresos laborales, que en rigor son los únicos que pueden considerarse propios.

Al profundizar la mirada sobre la falta de ingresos propios de las mujeres de más de 65 años a nivel regional y relacionarla con las pensiones, se constata que la magnitud de mujeres que no perciben jubilaciones es considerable, ya que se observan cifras superiores al 80% de la población de más de 65 años en: Guatemala, República Dominicana, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Ecuador, Paraguay, México y Colombia.

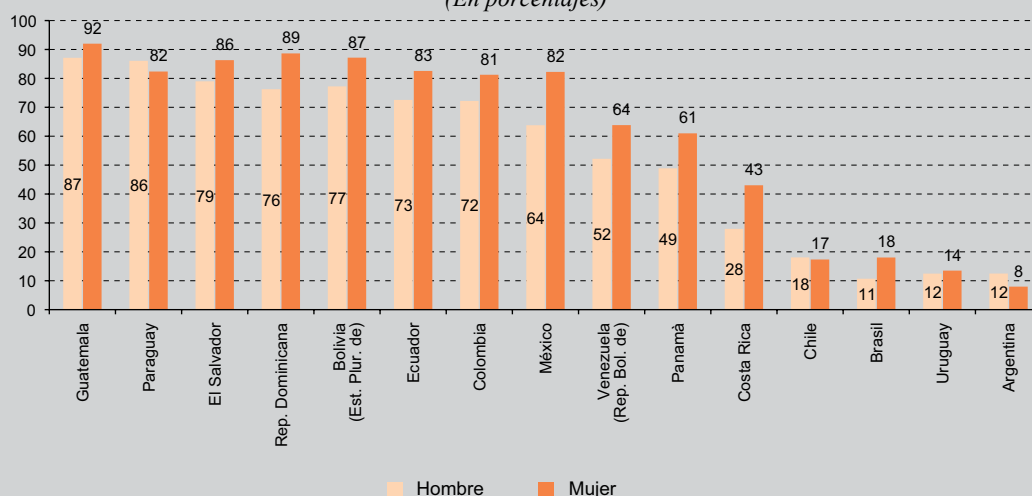
RECUADRO I.9 MUJERES MAYORES DE 60 AÑOS SIN INGRESOS PROPIOS

Una importante proporción de mujeres mayores de 60 años no perciben ingresos propios. Esto se debe, por un lado, a que la historia de trabajo de un número importante de mujeres transcurre en el ámbito de las tareas de cuidado o del trabajo no remunerado; y por otro, a que las trayectorias laborales de muchas mujeres están vinculadas a sistemas laborales no contributivos, que generan montos de pensiones muy bajos o que tienen periodos programados de entrega de fondos, que no garantizan su entrega durante toda la vejez, o bien a que por pertenecer al sector informal, no participaron contribuyendo a un fondo de pensiones.

El 27% de las mujeres de más de 60 años de zonas urbanas y el 30% de las mujeres de zonas rurales de más de 60 años no perciben ingresos propios, alrededor de 2010. La situación más grave se produce en Nicaragua, donde las mujeres mayores sin ingresos propios de zonas urbanas llegan al 78%, e igual de preocupante es la realidad de las mujeres mayores que se encuentran en esta condición en el Paraguay (39%), México (35%), Colombia (34,5%), el Ecuador (32,6%), la República Dominicana (30%), Honduras (26,2) y el Perú (24,3). En otros países de la región las cifras de mujeres mayores sin ingresos propios son más bajas, pero de todas formas es necesario atender a las fuertes diferencias de género existentes; tal es el caso de Chile, (17,9%), del Brasil (15,8%), Panamá (15,8%), el Uruguay (12,1%) y la Argentina (7,7).

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PERSONAS DE 65 AÑOS O MÁS SIN JUBILACIÓN O PENSIÓN POR SEXO, ALREDEDOR DE 2010 ^a

(En porcentajes)



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

^a Los datos corresponden a 2010, salvo en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, en que son de 2007, y del Brasil y Chile, en que son de 2009.

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

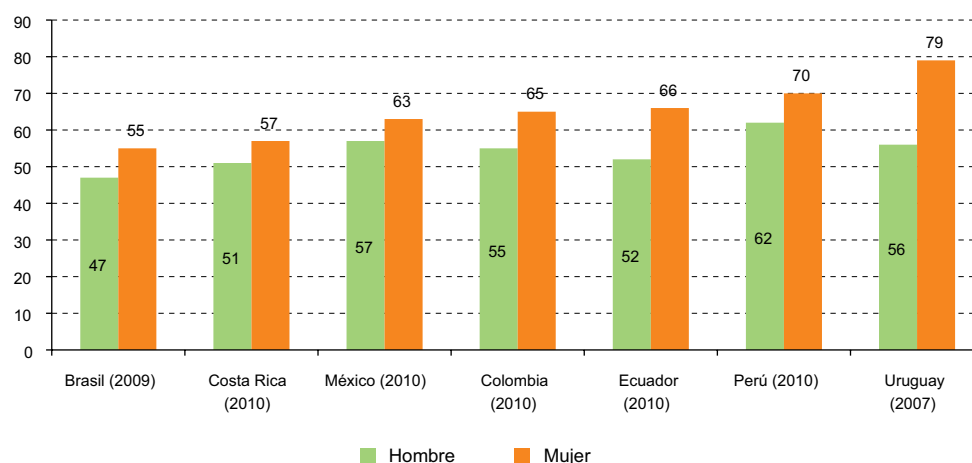
Si a la falta de ingresos propios en este tramo etario se suma la debilidad de las coberturas de las pensiones y la omisión de los sistemas previsionales sobre los impactos diferenciales del envejecimiento en hombres y mujeres, entre ellos la mayor expectativa de vida de las mujeres, se pone de manifiesto 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 trabajo¹⁰

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 mantención 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.

GRÁFICO I.26A
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): TIEMPO DESTINADO AL TRABAJO TOTAL, REMUNERADO Y NO REMUNERADO, POR LA POBLACIÓN OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS POR SEXO, ALREDEDOR DE 2010^a
(En horas semanales)

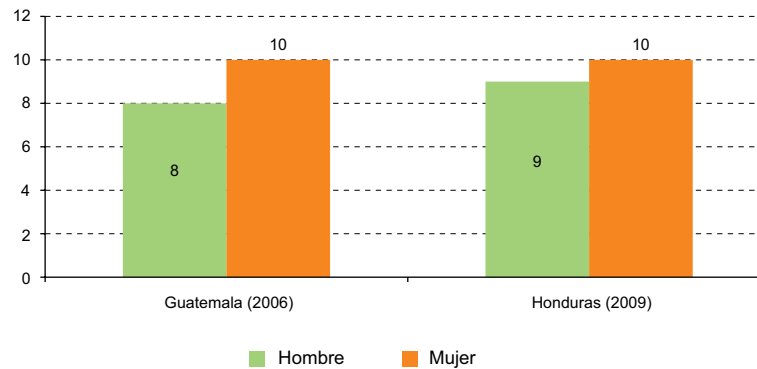


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo, o preguntas sobre el tiempo destinado a actividades remuneradas y no remuneradas de 7 países con periodicidad semanal: Brasil (2009), Colombia (2010), Costa Rica (2010), Ecuador (2010), México (2010), Perú (2010) y Uruguay (2007).

^a Los países no utilizan la misma clasificación de actividades para definir el trabajo no remunerado. Los datos tampoco son comparables debido al tipo de cuestionario aplicado y las metodologías empleadas para captar la información. Esta se presenta con fines ilustrativos, más que para comparar magnitudes, a fin de mostrar similitud en los comportamientos de hombres y mujeres en las variables analizadas.

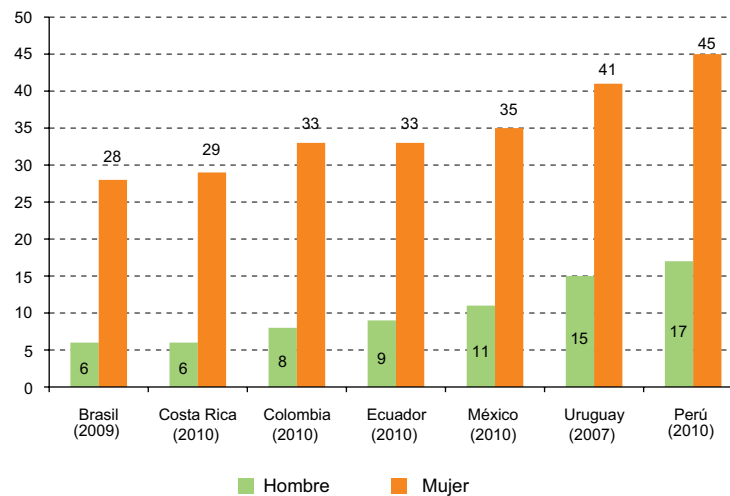
¹⁰ El tiempo total de trabajo se refiere a la suma de horas de trabajo remunerado y de trabajo doméstico no remunerado y es un indicador que se produce a partir de las encuestas de uso del tiempo, que se implementan en 18 países de América Latina. Estas encuestas muestran en todos los casos que el tiempo 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.

GRÁFICO I.26B
AMÉRICA LATINA (2 PAÍSES): TIEMPO DESTINADO AL TRABAJO TOTAL, REMUNERADO Y NO REMUNERADO, POR LA POBLACIÓN OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS POR SEXO, ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE
(Promedio de horas diarias)



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

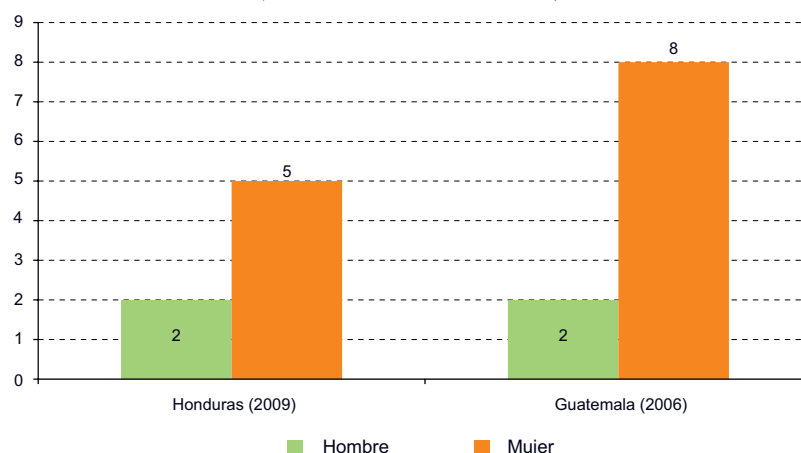
GRÁFICO I.27A
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): TIEMPO DESTINADO AL TRABAJO TOTAL, REMUNERADO Y NO REMUNERADO, POR LA POBLACIÓN NO OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS POR SEXO, ALREDEDOR DE 2010^a
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo, o preguntas sobre el tiempo destinado a actividades remuneradas y no remuneradas de 7 países con periodicidad semanal: Brasil (2009), Colombia (2010), Costa Rica (2010), Ecuador (2010), México (2010), Perú (2010) y Uruguay (2007).

^a Los países no utilizan la misma clasificación de actividades para definir el trabajo no remunerado. Los datos tampoco son comparables debido al tipo de cuestionario aplicado y las metodologías empleadas para captar la información. Esta se presenta con fines ilustrativos, más que para comparar magnitudes, a fin de mostrar similitud en los comportamientos de hombres y mujeres en las variables analizadas.

GRÁFICO I.27B
AMÉRICA LATINA (2 PAÍSES): TIEMPO DESTINADO AL TRABAJO TOTAL, REMUNERADO Y NO REMUNERADO, POR LA POBLACIÓN NO OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS POR SEXO, ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE
(Promedio de horas diarias)



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

RECUADRO I.10 **LA IMPORTANCIA DE LAS ENCUESTAS DE USO DEL TIEMPO**

El estudio del tiempo tiene un papel central como revelador y estructurador de las actividades de las personas y de las desigualdades sociales. La importancia de la consideración del tiempo radica en que es un recurso acotado y poco elástico a nivel individual. Las personas tienen restricciones materiales y culturales para la selección de sus actividades y para elegir el tiempo que les dedican; la utilización que hacen del tiempo depende de su ubicación en la estructura social y económica, y del orden de género existente. Si bien la alta dedicación de las mujeres al trabajo remunerado puede aparecer como una opción libre, sus decisiones están determinadas por normas culturales y prácticas sociales, así como por los recursos disponibles. De este modo, el tiempo es una categoría clave en el estudio de las relaciones de género pues proporciona evidencias empíricas sobre situaciones poco visibles relativas a la desigual distribución de trabajos y actividades de mujeres y varones. El desarrollo de las encuestas de uso del tiempo que se están llevando a cabo a nivel internacional proporciona nuevos e innovadores instrumentos que permiten arrojar luz sobre estas cuestiones.

La sistemática recolección de información sobre el trabajo no remunerado y el uso del tiempo permite seguir la evolución de la carga global de trabajo de hombres y mujeres y la situación de la división sexual del trabajo en los hogares de América Latina.

Los objetivos de las encuestas de uso del tiempo (EUT) son medir y hacer visible el trabajo remunerado y no remunerado; suministrar insumos para valorizar el trabajo no remunerado y compilar las cuentas satélite de producción y consumo de los servicios no remunerados de los hogares (Gómez Luna, 2010).

La importancia de las encuestas de uso del tiempo para las políticas de igualdad deriva de que es en el uso del tiempo donde las desigualdades se materializan —la vida es el tiempo— y estas desigualdades son a la vez causa de otras variadas formas de injusticia, pues dependiendo del tiempo de que disponga cada persona varían sus oportunidades de participación laboral, política y comunitaria, su calidad de vida y hasta su salud.

(continúa)

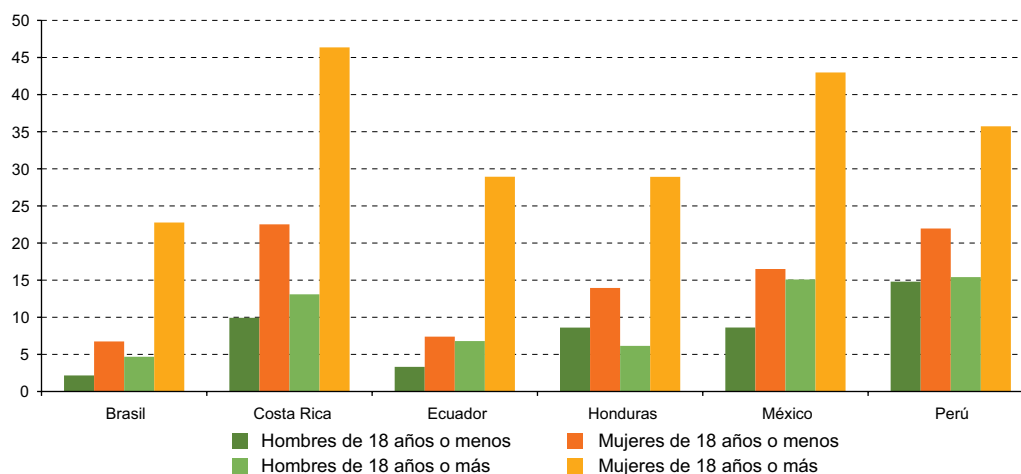
Recuadro I.10 (conclusión)

La visibilización del trabajo no remunerado que posibilitan las encuestas de uso del tiempo es un requisito para su redistribución, que debe ser abordada desde distintas políticas sectoriales y desde las políticas integrales de cuidado. Las encuestas de uso del tiempo además proporcionan evidencias sobre las necesidades de la población, permitiendo su cuantificación, lo que puede ser usado en presupuestos públicos más eficientes y para fijar líneas de base en los procesos de evaluación de la eficiencia de las políticas públicas.

Fuente: Flavia Marco, “La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 119 (LC/L.3557), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012 e Instituto Nacional de Estadística del Uruguay (INE)/Universidad de la República, *Uso del tiempo y trabajo remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares*, septiembre de 2007.

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 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.

GRÁFICO I.28
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): DEDICACIÓN AL TRABAJO DOMÉSTICO NO
REMUNERADO POR SEXO Y GRUPO DE EDAD
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento especial de las encuestas de uso del tiempo o módulos sobre uso del tiempo de seis países con periodicidad semanal: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil (2009), Colombia (2010), Costa Rica (2010), Ecuador (2010), México (2010) y Uruguay (2007).

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 el 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.