

I. La autonomía de las mujeres

El avance hacia sociedades más democráticas supone necesariamente la participación y la incorporación al debate público de amplios sectores de la sociedad que han estado marginados desde siempre. Tal como ha señalado la CEPAL, esto también significa avanzar en la titularidad de derechos económicos, sociales y culturales, y hacia una mayor igualdad en el acceso a la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social, de modo de ir cerrando brechas para avanzar en condiciones de igualdad. El cambio estructural que propone la CEPAL como camino para alcanzar la igualdad, y que considera una relación dialéctica entre crecimiento e igualdad, impone una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad, lo que, a su vez, exige nuevos pactos sociales que incluyan a una gran cantidad de sectores y actores, y promuevan y estimulen el ejercicio amplio de la ciudadanía.

En parte, esta idea de igualdad también es producto de la interpelación desde las reflexiones y demandas del feminismo, que han puesto sobre el tapete diversos aspectos vinculados a la desigualdad de género y la discriminación de las mujeres. Se ha llegado así al convencimiento de que la meta de la igualdad no se alcanzará mientras las mujeres no posean autonomía en todos los ámbitos. La autonomía es definida como “el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En ese sentido, existe una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente” (Naciones Unidas, 2005, pág. 114).

La igualdad y el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres tienen como condición la autonomía de las mujeres en la vida privada y pública. En virtud de esta premisa, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe viene trabajando desde 2009 en tres pilares que dan cuenta de distintos aspectos de la autonomía relacionados con la capacidad para generar ingresos propios y controlar los activos (autonomía económica), con el control sobre el propio cuerpo (autonomía física) y con la plena participación en la toma de decisiones que afectan su vida y colectividad (autonomía en la toma de decisiones).

La propuesta de los tres pilares se basa en el carácter multidimensional de las desigualdades a resolver para que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos. La separación entre las distintas dimensiones de la autonomía no debe hacer olvidar que los avances y retrocesos en cada una de ellas influyen en las restantes, en una relación que finalmente da cuenta de la integralidad de los procesos de transformación requeridos.

La capacidad de decidir sobre la propia vida se basa en la posibilidad que efectivamente tienen las mujeres de vivir una vida sin violencia, decidir sobre su salud sexual y reproductiva, generar recursos y disponer de ellos con libertad, y ejercer plenamente su derecho a participar en las instancias de toma de decisiones. En otras palabras, como se señala en el Consenso de Quito, la igualdad es el resultado de una articulación virtuosa entre la independencia económica, los derechos reproductivos, una vida libre de violencia y la paridad en la política.

El logro de la autonomía implica que la sociedad ha generado un marco que permite a las mujeres participar en la vida privada y pública en igualdad de condiciones con los hombres, lo que incluye cuestiones tan concretas como que las tareas reproductivas y de cuidado sean compartidas y no exclusivas de las mujeres, que se garantice el ejercicio de los derechos reproductivos y una vida sin violencia de género, que se promueva la participación laboral y se asegure que esta signifique una generación de ingresos suficientes para disfrutar de autonomía, y que se defienda y asegure la plena participación de las mujeres en la toma de decisiones en los distintos niveles.

La persistente desigualdad y las prácticas discriminatorias, expresadas en distintos aspectos de la vida de las mujeres, han sido y continúan siendo un desafío central de los Estados en sus esfuerzos por construir sociedades más democráticas y menos desiguales, y constituyen un argumento fundamental en la pertinencia de políticas públicas orientadas al logro de la autonomía física, económica y política de las mujeres.

Si bien la decisión de los Estados, junto con la presión generada por las demandas de la sociedad civil, ha permitido avances, estos aún resultan insuficientes, lo que queda de manifiesto al revisar los datos disponibles en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

A. Autonomía económica

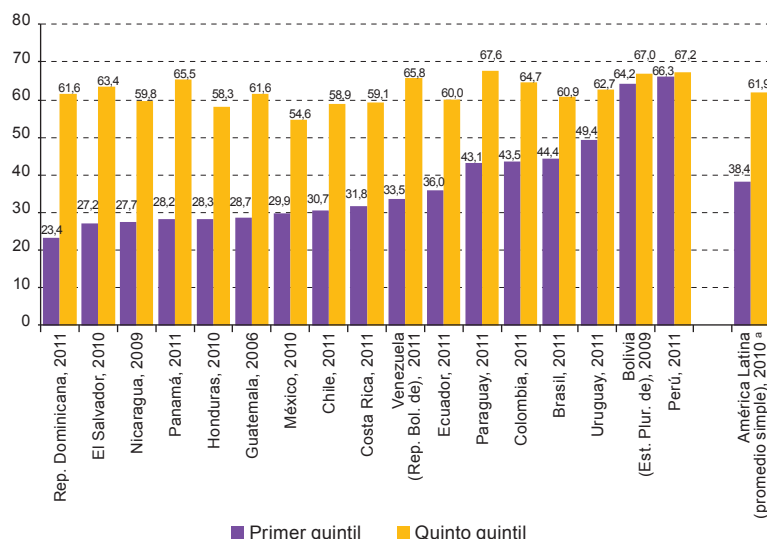
En la actualidad, más de 100 millones de mujeres en la región, que representan alrededor del 50% de las mujeres en edad de trabajar, forman parte de la fuerza de trabajo¹. De ese total, 22,8 millones se incorporaron en los últimos 10 años al mercado laboral, lo que constituye una de las transformaciones sociales y económicas más importantes de las últimas décadas. Sin embargo, el hecho de que solo cinco de cada diez mujeres en edad de trabajar participen en la fuerza de trabajo, frente a ocho de cada diez hombres, indica que aún queda mucho por hacer.

El aumento de la participación femenina en el mercado laboral presenta diferencias de un país a otro y dentro de cada país (estas últimas según grupo etario, nivel educativo y sector socioeconómico de la población). Las mayores tasas de participación laboral se registran entre las mujeres con mayor nivel educativo formal, menores responsabilidades familiares o mayores recursos para adquirir servicios de cuidado (quinto quintil), en tanto que las mujeres pobres, como consecuencia del menor nivel educativo y de los obstáculos que se les presentan para compartir o delegar las responsabilidades domésticas y el cuidado de los hijos y dependientes, enfrentan mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral. Esto se expresa en un promedio regional del 62% de participación laboral entre las mujeres del quintil más rico y de solamente el 38,4% en el caso de las mujeres del primer quintil.

Las altas cifras de desempleo de las mujeres también son un problema importante, sobre todo para las mujeres más pobres del primer quintil, cuyas diferencias con las mujeres del quintil más rico pueden rondar los 19 puntos porcentuales en países como Chile y Venezuela (República Bolivariana de). Respecto de la brecha entre hombres y mujeres, si bien a nivel regional esta ha disminuido en casi un punto porcentual entre 2000 y 2012, al analizarla por países se observa una gran diversidad de situaciones, ya que mientras algunos han logrado disminuirla (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Panamá), otros registran un aumento (el Brasil, Chile, el Paraguay y el Perú).

¹ Según datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

Gráfico I.1
América Latina (17 países): población femenina económicamente activa
por quintil de ingresos, último dato disponible
(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 Promedio simple de los datos del año más cercano disponible de cada país.

Es importante señalar que países con menores brechas de género en la participación laboral, como el Brasil y el Uruguay, presentan mayores brechas en la tasa de desempleo.

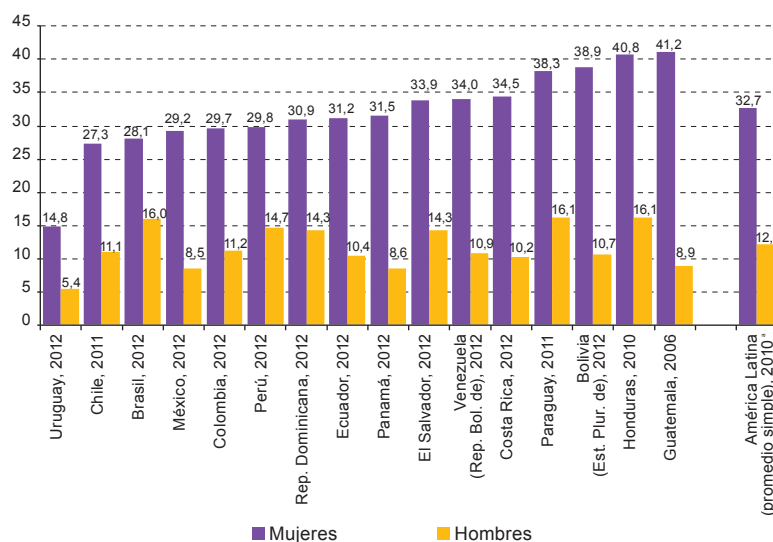
La autonomía de las mujeres también se ve amenazada por la alta incidencia de la población sin ingresos propios, que, si bien ha venido disminuyendo desde las primeras mediciones a fines de la década de 1990 y en la medida en que aumenta el número de mujeres en el mercado laboral, en 2010 alcanzaba al 32,7% de las mujeres y al 12,1% de los hombres². Esto significa que un tercio de las mujeres depende de otros para su subsistencia, lo que las hace vulnerables desde el punto de vista económico y dependientes de los perceptores de ingresos, que por lo general son los hombres. Esta posición de desventaja se torna especialmente crítica frente a situaciones de violencia que no se denuncian debido a la dependencia económica con el perpetrador, con resultados muchas veces fatales.

Entre las mujeres sin ingresos propios, un porcentaje importante trabaja sin remuneración, sobre todo en tareas domésticas y de cuidado. Sin embargo, el número de horas destinadas al trabajo no remunerado también es muy alto entre las mujeres ocupadas y en algunos casos llega a ser hasta cuatro veces superior al de los hombres³. Esta sobrecarga de horas de trabajo de las mujeres ocupadas, que solo se evidencia cuando se hace visible y se mide el trabajo no remunerado, pone el foco en la inequitativa distribución del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres, una cuestión clave para explicar por qué las mujeres no pueden participar en el mercado laboral en igualdad de condiciones con los hombres y acceder a recursos económicos que les permitan mayores grados de autonomía.

² La población sin ingresos propios es la proporción de población de 15 años y más que no percibe ingresos monetarios individuales y que no estudia, en relación con el total de la población de 15 años y más que no estudia. Véase [en línea] <http://www.eclac.org/oiq/ws/getRegionalIndicator.asp?page=12&language=spanish>.

³ En 2011, el tiempo destinado al trabajo remunerado en el Brasil era de 42 horas por semana para los hombres y de 34 horas por semana para las mujeres, mientras que las horas de trabajo no remunerado alcanzaban a 20 por semana en el caso de las mujeres frente a 5 por semana entre los hombres. Esta tendencia se repite en Colombia, Costa Rica, el Ecuador y México. El país con más horas de trabajo no remunerado entre la población masculina es el Perú (15 horas por semana). Sin embargo, las peruanas duplican con creces esta cifra y llegan a 36 horas por semana.

Grafico I.2
América Latina (16 países): población sin ingresos propios por sexo,
último período disponible
(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 Promedio simple de los datos del año más cercano disponible de cada país.

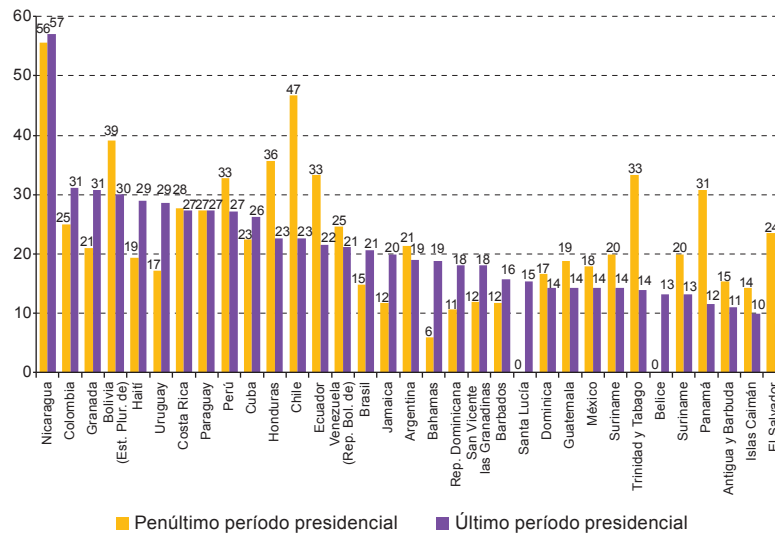
En suma, el logro de autonomía económica de las mujeres implica necesariamente superar diversos obstáculos, entre los cuales, las diferencias en los ingresos monetarios y en el tiempo de trabajo total son un problema central.

B. Autonomía en la toma de decisiones

Cinco presidentas gobiernan actualmente en América Latina y el Caribe y en los últimos años ha aumentado el número de legisladoras, juezas y alcaldesas, lo que permite señalar que en los últimos 20 años se han registrado grandes e importantes avances. Al analizar los distintos poderes del Estado, no obstante, se constata que la presencia de las mujeres es incipiente y dista de la paridad de género en la mayoría de los países.

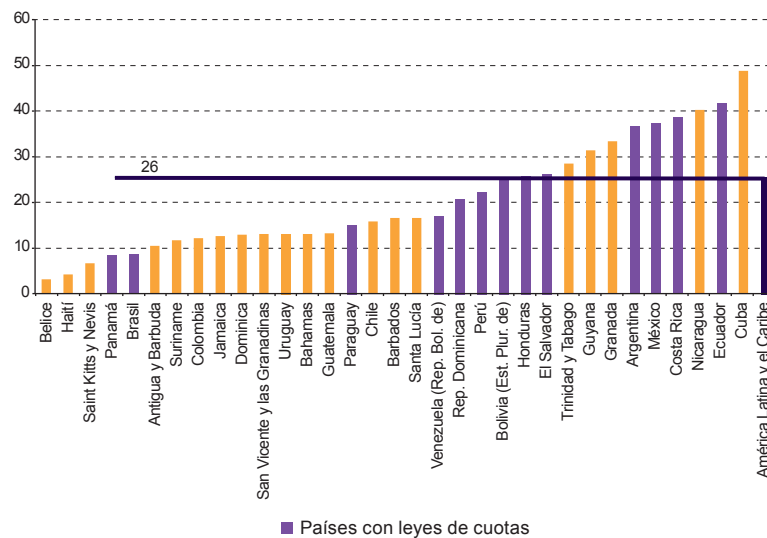
La composición de los gabinetes ministeriales, por ejemplo, registra variaciones importantes entre los distintos períodos presidenciales en los países, lo que da cuenta de que el aumento de las mujeres en los gabinetes no es un proceso de avance sin retrocesos y que los logros obtenidos no están garantizados. De acuerdo con información disponible a diciembre de 2013, 12 países de América Latina y 7 del Caribe registraron una disminución de la presencia de ministras respecto del período presidencial anterior (véase el gráfico I.3). Nicaragua aún lidera las cifras, con un gabinete integrado por un 57% de mujeres. Le siguen Colombia y Granada, con un 31%, ambos con aumentos respecto del período anterior. Dos países del Caribe, Santa Lucía y Belice, pasaron de no tener presencia de mujeres a tener un 15,4% y un 13,3%, respectivamente. Otros países con alzas importantes son: Bahamas, Granada, Haití y Uruguay, que aumentaron aproximadamente 10 puntos porcentuales la presencia de ministras entre el penúltimo y el último período presidencial.

Gráfico I.3
América Latina (13 países) y el Caribe (5 países): presencia de mujeres en los gabinetes ministeriales, penúltimo y último período presidencial
(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.4
América Latina (19 países) y el Caribe (14 países): mujeres electas en los Parlamentos nacionales, Cámara Única o Cámara Baja, según existencia de leyes de cuotas aplicadas a 2013
(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.

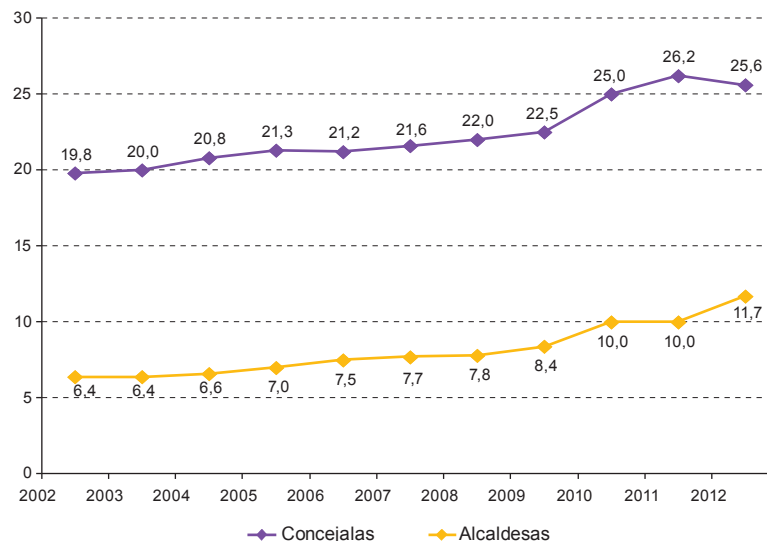
Esto indica que, a pesar de que la acción afirmativa en el ejecutivo tiene iniciativas que datan de hace más de una década, esta sigue estando sujeta a la voluntad política presidencial. Entre 2003 y 2013, la presencia de mujeres en las legislaturas de la región aumentó del 19% al 26%. Las diferencias entre un país y otro son notorias: mientras que en varios Parlamentos, como los de la Argentina, Costa Rica, el Ecuador, México y Nicaragua, la presencia de mujeres ronda el 40%, en otros, como los del Brasil y Panamá, esta no alcanza al 10%.

En la mayoría de los países que cuentan con legislación de cuotas o de paridad se puede constatar un aumento significativo de parlamentarias en relación con el periodo previo a la implementación de cuotas. Así, la cifra de mujeres que integran el Parlamento aumentó del 3,7% al 41,6% en el Ecuador, del 10,1% al 38,6% en Costa Rica, del 23,2% al 37,4% en México, y del 6,3% al 36,6% en la Argentina. De los ocho países con cifras de presencia de mujeres por sobre el 30%, cuatro cuentan con sistemas de cuotas. Por otra parte, si se analiza la evolución del promedio de la presencia de las mujeres parlamentarias en América Latina y el Caribe, se observa que este ha experimentado un aumento de seis puntos porcentuales en los diez últimos años, lo que quiere decir que en la mayoría de los países de la región no se registran grandes cambios en la presencia de las mujeres en los Parlamentos.

A nivel de las alcaldías, el incremento ha sido menor y los avances han tenido un ritmo más lento, de modo que la mayoría de los países se sitúa por debajo del 20% y el promedio regional llega solo al 11,7%, es decir, solamente 1,7 puntos porcentuales más que el promedio de 2011 (10,0%).

En el caso de las concejalías, se ha producido un incremento del promedio regional en los últimos 10 años, de un 19,8% en 2002 a un 25,6% en 2012. En el mismo periodo, la brecha entre el porcentaje de concejalas y de alcaldesas electas en la región no ha sufrido grandes modificaciones y se ha mantenido en torno a los 14 puntos porcentuales.

Gráfico I.5
América Latina y el Caribe: evolución de concejalas y alcaldesas electas, 2002-2012
(En porcentajes)



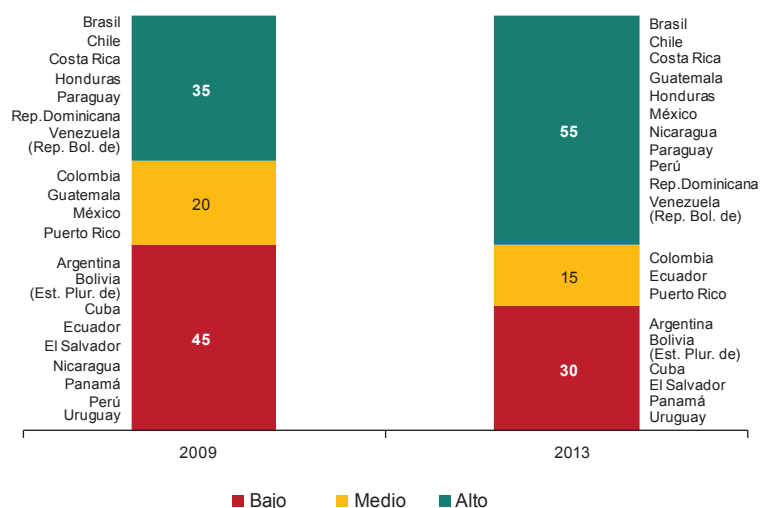
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

La situación descrita permite afirmar que, si bien las leyes de cuotas han sido una estrategia exitosa para romper la tendencia y aumentar la presencia de mujeres en los Parlamentos, al transformar su composición y permitir la configuración en ellos de una masa crítica de mujeres, en la medida en que la paridad aún se sitúa en un horizonte lejano, cobra relevancia insistir en la conveniencia y pertinencia de las cuotas, así como tomar en consideración otros factores relevantes, que, junto con las cuotas, generan condiciones favorables a la plena participación y representatividad de las mujeres.

La representación paritaria de las mujeres en el ámbito político constituye un logro de autonomía de las mujeres en la toma de decisiones y es un objetivo de igualdad fundamental. Además, es una condición necesaria para avanzar, mediante la discusión y aprobación de leyes, en las transformaciones de prácticas, usos y costumbres que por “privadas” han permanecido invisibles en la sociedad y que son, a su vez, eje de la autonomía de las mujeres. La presencia de más mujeres en los espacios de toma de decisiones ha significado ampliar la mirada hacia temas históricamente circunscritos al ámbito privado e invisibilizados de la discusión pública, como el cuidado —de menores, de personas de edad o enfermas—, el acceso a la salud sexual y reproductiva, y la violencia de género y su relación con el logro de autonomía física y de autonomía en la toma de decisiones.

Las transformaciones generadas a partir de las acciones afirmativas tienen además un fuerte componente simbólico, lo que se ha visto reforzado por la elección de seis mujeres para el más alto cargo de sus países en los últimos años: Bachelet en 2006 y reelegida en 2013, Simpson-Miller en 2006 y reelegida en 2012, Fernández en 2007 y reelegida en 2011, Chinchilla en 2010, Persad-Bissessar en 2010 y Rouseff en 2010. El hecho de que el 40% de la población de América Latina y el Caribe esté, al momento de la redacción de este informe, gobernado por una mujer tiene implicancias permanentes tanto para el presente de las mujeres latinoamericanas y caribeñas, como para su futuro, ampliando las fronteras de lo posible en materia de cargos de representación política y ejercicio del poder.

Gráfico I.6
América Latina: nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer, 2009 y 2013
(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.

Respecto de la institucionalidad de género en los países de la región, en el Consenso de Quito se acordó: “Adoptar medidas en todos los ámbitos necesarios, incluidas medidas legislativas, presupuestarias y reformas institucionales, para reforzar la capacidad técnica y de incidencia política de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, así como garantizar que alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto, a fin de que puedan cumplir sus mandatos”. Desde entonces, en varios países se han producido avances tendientes a la ampliación de los mandatos de los mecanismos para el adelanto de la mujer y la consecuente modificación de su lugar jerárquico. Esto se refleja en el aumento de los países con mecanismos con rango ministerial, de un 35% en 2009 a un 45% en 2013, lo que en números absolutos significa que estos mecanismos cuentan con rango ministerial en nueve países, dos más que en 2009.

A los avances en la jerarquía de los mecanismos mencionados se suma la adopción de leyes nacionales de igualdad, la implementación de presupuestos con enfoque de género y la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas de planificación del Estado.

C. Autonomía física

Lo expuesto permite afirmar que, pese a las dificultades, se han producido avances que muestran un cambio profundo y difícilmente reversible: los objetivos de igualdad de género han pasado a formar parte de la agenda política de los gobiernos.

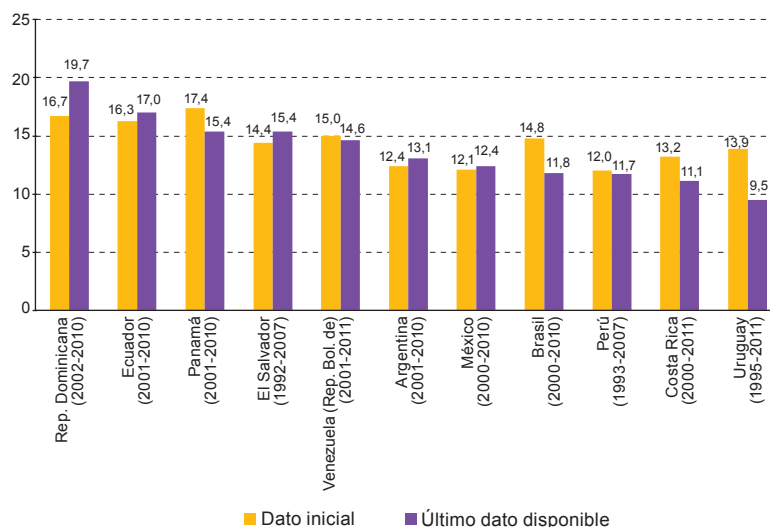
Los avances a este respecto han significado el reconocimiento de la amenaza que para la autonomía de las mujeres representa la violencia ejercida en su contra y la aceptación de la intervención del Estado, lo que implica una transformación en la noción que la sociedad tenía de un problema considerado “privado”. Esta transformación no ha sido rápida y ha sido aún más lenta en lo que respecta a la salud sexual y reproductiva. La autonomía de las mujeres en este ámbito sigue enfrentando cuestionamientos que en varios países se traducen, entre otras cosas, en restricciones en el acceso al control de la fecundidad de la población en su conjunto (por ejemplo, en el caso de la prohibición de distribuir la anticoncepción de emergencia) o de determinados segmentos de la población (falta de políticas y acciones adecuadas pertinentes y oportunas orientadas a las adolescentes), en ausencia de educación en esta materia o en la imposición de una maternidad no deseada.

Una consecuencia grave de estos vacíos es el embarazo en la adolescencia, un problema que permanece como un nudo no resuelto que contribuye a perpetuar el ciclo de la pobreza en la medida en que se vincula con la deserción escolar y las consecuentes dificultades para enfrentar la vida laboral. La tasa de fecundidad en adolescentes en América Latina y el Caribe es una de las más altas del mundo, solamente superada por los países del África subsahariana. Los datos del Observatorio muestran que, pese a que la fecundidad de las mujeres en general tiende a la baja, la fecundidad de las adolescentes no solo no registra grandes disminuciones, sino que incluso en algunos países ha aumentado en el grupo de adolescentes de menores ingresos y menor nivel educativo.

El embarazo y la maternidad en la adolescencia, expresión de las profundas inequidades sociales, culturales, de género y de etnia o raza presentes en la región, además de ser un obstáculo importante para la superación de la pobreza y la incorporación de las mujeres jóvenes al mundo laboral, expone a las niñas y jóvenes a un mayor riesgo de violencia física o sexual por parte de sus parejas. Así lo indican las tasas de prevalencia dos a tres veces mayor en las mujeres que tuvieron su primer hijo antes de los 17 años en comparación con las que fueron madres después de los 25 años, según datos de la OPS (2014).

Otro problema que afecta a las mujeres latinoamericanas y caribeñas en relación con sus derechos sexuales y reproductivos es la persistencia en varios países de medidas que sancionan a las mujeres que se han sometido a abortos, lo que constituye una vulneración de sus derechos humanos, pese al compromiso asumido por los Estados en el Consenso de Brasilia (2010) de “revisar las leyes que prevén medidas punitivas a las mujeres que se hayan sometido a abortos [...] y garantizar la realización del aborto en condiciones seguras en los casos autorizados por la ley”.

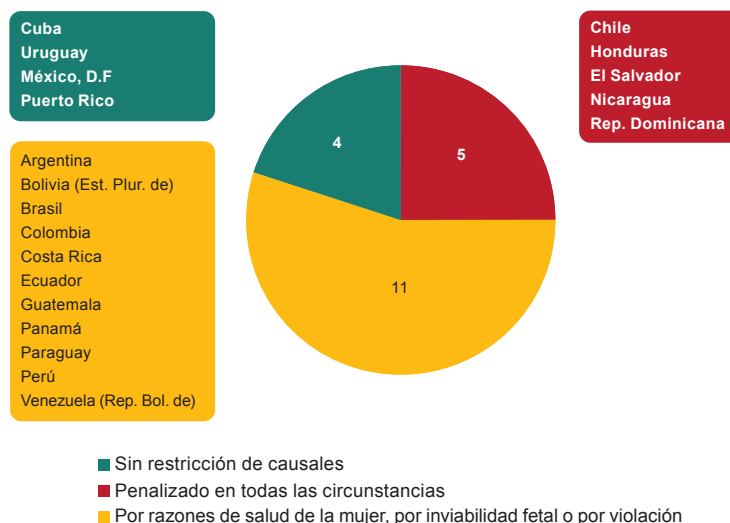
Gráfico I.7
América Latina (11 países): mujeres de 15 a 19 años que son madres,
dato inicial y último dato disponible
(En porcentajes)



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.

En la actualidad, tres países de América Latina y México, D.F. tienen una legislación que permite el aborto y en cinco países este está penalizado en todas sus formas, incluso cuando la vida de la mujer está en peligro. De los 11 países que permiten el aborto bajo alguna causal, 2 lo permiten solamente cuando la vida de la mujer está en peligro.

Gráfico I.8
América Latina: legislación sobre aborto e interrupción voluntaria del embarazo
(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.

En esta materia está pendiente la creación y mejora de las condiciones para el acceso a servicios de interrupción voluntaria, oportuna y segura del embarazo en los países en que este está

permitido sin restricciones o bajo determinadas causales. Esto implica desarrollar reglamentos, normas y protocolos de atención que ofrezcan un marco de exigibilidad adecuado de este servicio. Además, es necesario avanzar en políticas tendientes a reducir los efectos del aborto inseguro en los países con restricciones parciales o totales.

Impulsar medidas para mejorar las condiciones de salud sexual y reproductiva de las mujeres y la población en general, especialmente políticas de educación sexual y de atención en salud sexual y reproductiva, es un imperativo para el avance de la autonomía física de las mujeres y constituye un compromiso para los Estados, en la medida en que el acceso universal a la salud reproductiva es, además, el quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio, que busca mejorar la salud materna.

Las problemáticas señaladas son solo una parte de la extensa lista de problemas por resolver que, de manera más o menos directa, inciden en la situación de la violencia de género en América Latina y el Caribe.