



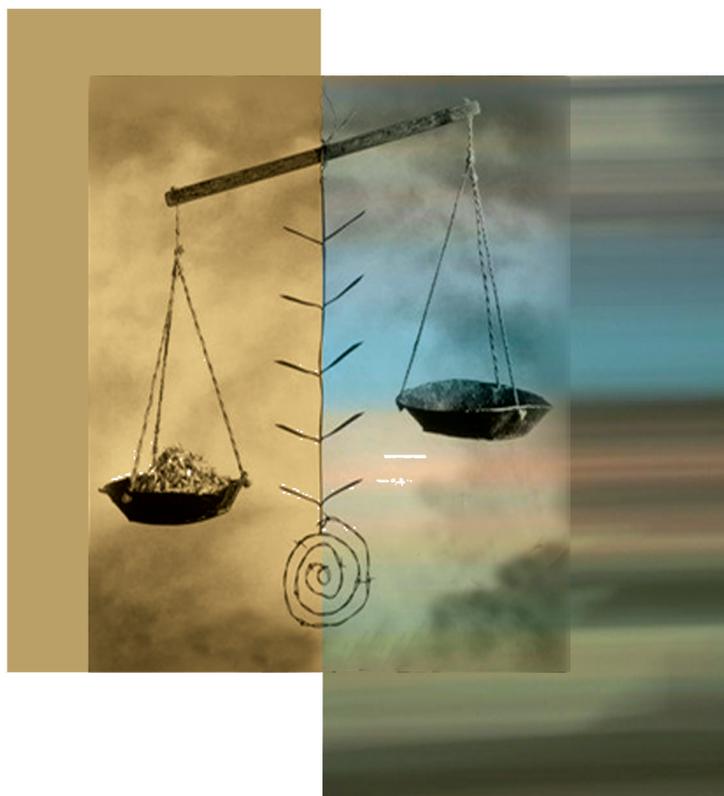
# Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe

## Informe anual 2011

### **El salto de la autonomía de los márgenes al centro**



# Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe



Informe anual 2011

**El salto de la autonomía**  
de los márgenes al centro

Este documento se llevó a cabo bajo la supervisión de Sonia Montaña, Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Coordinaron su elaboración Nathalie Brisson-Lamaute y Alejandra Valdés. Se agradece especialmente los aportes sustantivos de Jimena Arias Feijoó, Coral Calderón, Luis Gonzáles, Vivian Milosavljevic, Paulina Pavez, Adriana Raga y Corina Rodríguez.

Colaboraron Diane Alméras y María de la Luz Ramírez.

Diseño gráfico y portada: Paola Meschi.

Se agradece el apoyo de María Jesús Aranda en la obtención de la información de Andorra y Portugal.

Este informe ha sido posible gracias a la contribución activa de los países miembros de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe que aportan con información oficial para la construcción de los indicadores.

Se agradece el esfuerzo interinstitucional del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), y la Entidad para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Esta versión del informe no ha sido sometida a revisión editorial.

Marzo de 2011

## Índice

Presentación	5
I. La autonomía de las mujeres: un objetivo en construcción	7
II. El Observatorio de igualdad de género: una herramienta para anticipar desafíos	8
III. Rutas libres y caminos trabados	11
A. Autonomía física	11
1. Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima	13
2. Lento progreso en la reducción de la mortalidad materna	16
3. Maternidad adolescente: una realidad preocupante	18
4. Hacia un mayor control de la vida reproductiva	21
B. Autonomía económica	23
1. Ingresos propios, pero no tanto	24
2. Las mujeres trabajan y trabajan	28
C. Autonomía en la toma de decisiones	30
1. Las presidentas con mayúsculas	31
2. Las constantes y los cambios en las actitudes de las elites	32
3. Los impulsos y los frenos de la paridad política de género	33
4. Paridad en los gabinetes	33
5. Mujeres en el Parlamento	37
6. Los poderes locales	40
7. El poder judicial avanza en el Caribe	40
IV. ¿Paredes de cristal entre las tres esferas de la autonomía?	42
Bibliografía	44

## Índice recuadros

Recuadro I	Altibajos en la producción estadística	9
Recuadro II	Magnitud de la violencia de género	13
Recuadro III	El registro de feminicidio del Perú	15
Recuadro IV	Feminicidios en España	16
Recuadro V	La salud reproductiva en las agendas nacionales de salud	18
Recuadro VI	Derechos reproductivos en la Península Ibérica	19
Recuadro VII	La inserción laboral de las mujeres	23
Recuadro VIII	La otra cara de la moneda. Mujeres rurales con ingresos propios	25
Recuadro IX	La división sexual del trabajo	27
Recuadro X	La Conferencia de Estadísticas de las Américas crea el grupo especializado de estadísticas de género	29
Recuadro XI	La participación política de las mujeres en la Península Ibérica	38
Recuadro XII	Logros en la presencia de las mujeres en el poder judicial en la Península Ibérica (2009)	41

## Índice tablas

Tabla I	Número absoluto y porcentaje con respecto al total de países en cada región, para el cálculo de los indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe	11
Tabla II	Países que cuentan con legislación sobre violencia según tipo de ley por región	12
Tabla III	Número de países por región según tipo de legislación sobre "autonomía económica de las mujeres"	30
Tabla IV	Número de países por región* que tienen leyes de cuota o paridad y porcentaje de la ley de cuota	40

## Índice gráficos

Gráfico I	América Latina y el Caribe: muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, año 2009	14
Gráfico II	España: muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, 2003-2009	16
Gráfico III	América Latina (20 países), el Caribe (8 países) y Península Ibérica (2 países): Tasa de mortalidad materna, año 2008	17
Gráfico IV	América Latina (17 países) y el Caribe (2 países): maternidad adolescente, porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que son madres último período disponible	19
Gráfico V	España y Portugal: mortalidad materna, tasa por cada 100.000 nacidos vivos, año 2008	20
Gráfico VI	España y Portugal: maternidad en adolescentes: porcentaje de mujeres adolescentes de 15-19 años de edad que son madres	20
Gráfico VII	América Latina (10 países): demanda de planificación familiar insatisfecha	22
Gráfico VIII	América latina (15 países zonas urbanas): población sin ingresos propios por sexo, alrededor de 2008	24
Gráfico IX	América Latina (5 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado, según sexo y área de residencia	28
Gráfico X	América Latina y el Caribe (33 países): participación de mujeres en gabinetes ministeriales, último período presidencial disponible a diciembre 2010	34
Gráfico XI	América Latina (20 países)/a y el Caribe (13 países)/b: Porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales, últimos 3 meses períodos presidenciales a diciembre 2010	35
Gráfico XII	América Latina (20 países)/a: distribución de mujeres según tipo de gabinete, III período presidencial	36
Gráfico XIII	América Latina (20 países): evolución de la presencia de mujeres en Ministerios, tres últimos períodos presidenciales	36
Gráfico XIV	América Latina y el Caribe (17 países): diputadas, alcaldesas y concejalas, año 2010	37
Gráfico XV	América Latina (13 países): cuotas establecidas por ley y participación efectiva de las mujeres en los parlamentos nacionales	38
Gráfico XVI	Península Ibérica: porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales	39
Gráfico XVII	Península Ibérica: proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional, año 2010	39
Gráfico XVIII	América Latina y el Caribe (33 países): participación de mujeres en el máximo Tribunal de Justicia, 2009	41

## Presentación

Este es el segundo informe del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. En el primero, ¿Qué Estado para qué igualdad?, presentado durante la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se analizó los logros y desafíos que enfrentaban los gobiernos de los países de la región para dar respuesta a las persistentes condiciones de desigualdad social y de género en materia de autonomía económica y empoderamiento económico de las mujeres y su capacidad para decidir sobre los bienes materiales, los activos familiares y los ingresos.

Este documento ofrece una nueva mirada sobre los avances, retrocesos y persistencias en relación a la autonomía física, económica y en la toma de decisiones, cuyo telón de fondo ha sido la agenda regional generada por los Consensos regionales ratificados en la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, concordantes con la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

El Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe es producto del esfuerzo del grupo interinstitucional constituido por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), y la Entidad para la Igualdad de Género y el Empoderamiento las Mujeres (ONU-Mujeres) que integra al Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y al Programa de cooperación del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM); junto con la colaboración de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Los insumos para el análisis que presenta este informe derivan principalmente de la información disponible en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, lo que muestra un avance en el desarrollo de esta herramienta y el compromiso de los países con su actualización.

Las preguntas orientadoras de este informe son: ¿Cuál es el alcance de los avances ocurridos en cada una de las esferas de la autonomía de las mujeres? ¿Cuáles son los pendientes en términos de políticas públicas, tomando en cuenta los vínculos o discontinuidades entre las tres autonomías?

La primera parte y la segunda del documento se centra en el análisis de las tensiones y complejidades presentes en la construcción de los indicadores de igualdad de género y da cuenta del desafío de expresar de mejor manera la heterogeneidad regional en términos históricos, políticos y territoriales considerando la diversidad de las mujeres, de manera de lograr una representación sencilla para facilitar su comprensión, difusión y utilización. Coherentemente, el informe da cuenta de la pertinencia de los indicadores y su valor explicativo como insumo para la toma de decisiones de políticas públicas, a la luz de las diferencias entre América Latina y el Caribe y dentro de estas sub-regiones.

En la tercera parte, se analiza la situación de las mujeres de América Latina y el Caribe, además de mostrar el despliegue de indicadores para Andorra, España y Portugal, los que sin ser parte de la región, constituyen una comunidad política de mujeres que comparte discriminaciones, prácticas de cooperación mutua y desafíos.

En la cuarta parte, se plantea los retos pendientes y los nuevos desafíos, además de mejorar las capacidades de recolección y producción de información estadística en los países de la región:

- En materia de legislación, si bien existen avances heterogéneos en algunas áreas como violencia de género es necesario superar la precariedad en las garantías de acceso a derechos presentes en las constituciones, las leyes y los instrumentos internacionales.
- Que las agendas gubernamentales avancen en el reconocimiento del cuidado y la redistribución de las responsabilidades del cuidado entre las familias, el Estado, las empresas y los organismos sin fines de lucro o las organizaciones comunitarias y también entre los hombres y las mujeres dentro de los hogares.
- El avance en la participación política de las mujeres, tanto en términos de representación como de instalar una agenda paritaria, será posible en la región en la medida en que los Estados, más allá de las acciones afirmativas, consignen en sus cartas constitucionales la paridad y, a su vez, inviertan en mayores recursos financieros, organizacionales y humanos, para garantizar la presencia paritaria en la toma de decisiones.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

## I. La autonomía de las mujeres: un objetivo en construcción

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 para evaluar el progreso, los obstáculos y las resistencias hacia la igualdad de género en la región. Se parte de la convicción que el progreso está directamente relacionado con el avance de las mujeres en su vida pública y privada, como un requisito indispensable para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

La noción de autonomía refiere a la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, en el contexto histórico que las hace posibles. El grado de desarrollo económico, tecnológico y social existente hoy permite afirmar que una mayor autonomía de las mujeres es posible. Las condiciones materiales existentes en la región no ofrecen una explicación razonable para la desigualdad, la muerte materna, el embarazo adolescente, el empleo precario o la insólita concentración del trabajo doméstico no remunerado en manos de las mujeres. Mucho menos para la violencia de género. Como ya se ha dicho en otras ocasiones (Naciones Unidas, 1995; CEPAL, 2010a), la desigualdad y, por tanto, la falta de autonomía son principalmente un resultado de la injusticia, de la mala distribución del poder, de los ingresos y el tiempo entre hombres y mujeres y de la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres por parte de las elites políticas y económicas.

Del análisis de los cambios ocurridos en cada esfera de la autonomía (económica, en la toma de decisiones y física) se desprende que las políticas públicas son construcciones materiales y simbólicas. Los cambios muestran desfases entre las autonomías y se observa que estas no surgen sincrónicamente ya que no dependen únicamente de la fuerza del movimiento social de mujeres, pero ciertamente si este no ha sido capaz de instalar una agenda política el proceso será más lento y fragmentado. Tampoco dependen solamente de la importancia asignada por el gobierno de turno a los planes de igualdad aunque la voluntad política sea un factor determinante, ni de manera exclusiva de los recursos materiales disponibles, aunque evidentemente importa la capacidad de contar con conocimiento, redes que le otorguen sentido a ese conocimiento, presupuestos e instituciones (Montaño, 2010).

Los resultados cuestionan la coherencia entre la agenda de Beijing, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los Consensos acordados en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los compromisos en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la implementación de los mismos, a menudo a contra pelo de enfoques que no reconocen los derechos y que adoptan enfoques asistencialistas y que perpetúan los sesgos patriarcales.

En este sentido, si bien la autonomía de las mujeres se construye siguiendo múltiples caminos, se sabe que todos ellos deben pasar a modificar las fronteras entre vida pública y privada si se quiere que el costo del desarrollo no caiga sobre los hombros del trabajo femenino no remunerado. Se sabe que los países que han logrado avanzar cambiando efectivamente la vida de las mujeres son aquellos que han fortalecido integralmente el ejercicio de sus derechos dentro y fuera del hogar, en la vida económica, política y cultural.

La participación laboral de las mujeres ha influido en el descenso de la fecundidad, lo cual ha facilitado a su vez su acceso al mercado laboral; la educación misma es un factor de empoderamiento y de superación de la pobreza; sin embargo aun abundan las mujeres pobres y hasta las educadas siguen ganando menos que sus pares varones. El aumento en la participación política ha cambiado el paisaje democrático, pero quienes llegan a los niveles más altos de representación siguen enfrentando los techos de cristal o las barreras culturales y financieras que les impiden ejercer su ciudadanía política con mayor independencia y recursos.

Se sabe que una vida saludable y libre de violencia va de la mano de cambios educativos y culturales. Se sabe que, cuando las mujeres cuentan con ingresos propios aunque sean mínimos, enfrentan mejor la violencia mientras que quienes dependen económicamente de los agresores tienen más dificultades. Pero también sigue siendo cierto que muchas mujeres con ingresos, empleo estable y hasta niveles altos de educación son muertas por sus parejas o ex parejas, dejando al descubierto el flanco más oscuro de la discriminación como es el miedo que deja su huella en la vida cotidiana.

## II. El observatorio de igualdad de género: una herramienta para anticipar desafíos

Los gobiernos de América Latina y el Caribe han asumido, a través de los consensos acordados en las últimas Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010b; 2007; y 2004) compromisos para avanzar hacia el empoderamiento de las mujeres en la región y la igualdad de género, sustentándose en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y otros acuerdos regionales e internacionales (Naciones Unidas, 1995) y reafirmando los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el Consenso de Quito adoptado en la Conferencia Regional del 2007, los países participantes solicitaron a la CEPAL la creación de un Observatorio de igualdad de género para América Latina y el Caribe, para entregar una herramienta útil a los Estados miembros para el seguimiento del cumplimiento de la agenda regional, en base a un conjunto acotado pero significativo de indicadores estratégicos. En este sentido, el Observatorio propone medir la autonomía de las mujeres a partir de la información procedente de las fuentes oficiales de estadística de los países.

El Consenso de Brasilia, surgido de la undécima Conferencia Regional realizada en 2010, renueva el compromiso de los países para el fortalecimiento del Observatorio y, en particular, para impulsar la utilización de la información que contiene para la incidencia política, de manera de afectar las prácticas de los países y avanzar en la formulación de políticas públicas para la igualdad. El Consenso recalca la necesidad de la medición de indicadores de género por la urgencia de las políticas de igualdad y lo hace de la mano de la agenda regional aprobada en el período de sesiones de la CEPAL durante mayo/junio de 2010 también en Brasilia (CEPAL, 2010c).

La sistematización de la información y la construcción de indicadores de género es una tarea que la CEPAL y los otros organismos del sistema de Naciones Unidas como la OPS, el UNFPA, UNIFEM —hoy parte de ONU-Mujeres— vienen realizando desde hace tiempo. Los contenidos incorporados al Observatorio son una continuación de dichos esfuerzos<sup>1</sup>, pero esta vez se hacen en el marco de la Conferencia de Estadística de las Américas (CEA) que, a través de los Institutos de Estadística de la región, contribuye directamente al desarrollo metodológico y el mejoramiento de las fuentes disponibles.

Uno de los rasgos más notables del Observatorio es que logra articular las demandas de los usuarios con los productores de información, alcanzando por primera vez la corriente principal de los organismos regionales que contribuyen al fortalecimiento de las estadísticas oficiales.

Los indicadores del Observatorio se organizan en función de tres esferas de la autonomía: la autonomía física, la autonomía económica y la autonomía en la toma de decisiones (CEPAL, 2010e). La primera se refiere a la capacidad de tener control sobre el propio cuerpo; esto es decidir sobre su salud reproductiva, ejercer libremente la sexualidad, y gozar de la integridad

<sup>1</sup> Para una sistematización de estos esfuerzos y de su producción ver CEPAL (2006) y Milosavljevic (2007).

física, en una vida libre de violencia. La segunda se refiere a la capacidad para adquirir y controlar recursos económicos; esto es, la posibilidad de generar ingresos propios, controlar los bienes materiales y los recursos intelectuales, y decidir sobre los ingresos y los activos familiares. La tercera refiere a la posibilidad de participar plenamente en las decisiones que afectan la vida colectiva e individual; implica la representación paritaria en los espacios de toma de decisiones.

## Recuadro I

### Altibajos en la producción estadística

La firma y ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo es una muestra de la voluntad política de los gobiernos de la región para avanzar hacia una mayor igualdad de género, y sirve además para facilitar el cumplimiento de las recomendaciones del Comité y los compromisos sucesivos adoptados en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. España, Portugal y Andorra cuentan además, con el marco jurídico de la Unión Europea alineado con las recomendaciones internacionales.

La información estadística es imprescindible para la rendición de cuentas y el monitoreo de las políticas públicas así como para el cumplimiento de los compromisos internacionales. Del total de los países de la región, ninguno cuenta con toda la información necesaria para calcular los 11 indicadores del Observatorio, y apenas 6 presentan información para 10 indicadores. El Caribe es la sub-región con mayor debilidad para la generación de información. Los países de América Central y del Cono Sur y México son los que cuentan con una mayor cantidad de indicadores estimados. Es de suponer que aquellos países que monitorean la mayor cantidad de indicadores lo hacen por la concurrencia simultánea de voluntad política y capacidad institucional.

Los indicadores sobre participación política reflejan la salud democrática de la región, gracias a la institucionalidad electoral construida y al interés mostrado por distintos grupos sociales como las mujeres políticas y los medios de comunicación. La importancia que ha ido adquiriendo la participación política de las mujeres ha incentivado el desarrollo de la información desagregada por sexo y puede entenderse como una señal de la creciente aceptación de los liderazgos políticos de las mujeres en varios países de la región. Estos indicadores se calculan en base a información que es fácilmente recopilable.

En cuanto a la autonomía económica, si bien su número ha ido creciendo, aún son pocos los países que se encuentran en condiciones de proveer información para los indicadores. Es el caso del indicador acerca del uso del tiempo de las personas, ya que requiere realizar encuestas complejas y costosas. Por lo mismo es importante destacar que ya son nueve los países<sup>2</sup> que cuentan con encuestas o módulos de encuestas recientes sobre el uso del tiempo y varios los que prosiguen con la medición del valor monetario del trabajo no remunerado: son los casos de Colombia, Cuba, Ecuador y México, entre otros.

La información sobre la autonomía física de las personas, particularmente aquellas que tienen que ver con la mortalidad materna y la violencia es compleja de calcular por distintos motivos. En el caso de violencia, bajo el liderazgo de México en los dos últimos años, se ha logrado acordar un número de indicadores críticos en la Conferencia Estadística de Naciones Unidas y un cuestionario internacional para la medición de la violencia contra las mujeres.

Fuente: Consejo Económico y Social (2009), *Informe de los Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre el examen de los indicadores de la violencia contra la mujer. Nota del Secretario General*, Comisión Estadística, 24 al 29 de febrero de 2009 (E/CN.3/2009/13), Nueva York; (2010), *Informe de los Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre los indicadores de la violencia contra la mujer. Nota del Secretario General*, Comisión Estadística, 22 a 25 de febrero de 2011 (E/CN.3/2011/5), Nueva York; UNECE (2010) Report and documentation of the Second Expert Group Meeting on Measuring Violence against Women (Geneva, 18-19 November 2010) [en línea] <<http://www.unece.org/stats/documents/2010.11.vaw.htm>>; (2011), *Survey Module on Violence against Women*, Cuestionario internacional desarrollado para UNECE por Henrica A.F.M. Jansen para el cálculo de los indicadores sobre la violencia contra la mujer recomendados por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas [en línea] <<http://www1.unece.org/stat/platform/display/VAW/measuring+violence+against+women>>.

<sup>2</sup> Brasil 2008, Colombia 2007, Costa Rica 2004, Ecuador 2008, Guatemala 2006, Honduras 2009, México 2009, Uruguay 2007 y el Perú 2008.

Cabe señalar que, como toda construcción, los indicadores de igualdad de género deben resolver tensiones. Por un lado, se trata de que expresen de la mejor manera la complejidad de los fenómenos que se están observando y su diversidad. Por otro lado, es preciso que la representación sea lo suficientemente sencilla como para facilitar su comprensión, difusión y uso.

A esto se suma el tema de la comparabilidad tanto entre los países como a lo largo del tiempo, en un contexto marcado por el hecho de que la mayoría de las fuentes disponibles carecen de una perspectiva de género y contienen sesgos metodológicos que aún deben cambiarse en censos, encuestas y registros administrativos. Al desplegar una mirada regional y tratar de medir los avances o retrocesos, deben considerarse las limitaciones propias de todo intento conciliador. En otras palabras, se debe tener presente, por un lado, la heterogeneidad histórica, política y territorial, entre las poblaciones de las subregiones y entre los países.

En efecto, los sistemas políticos varían entre América Latina y el Caribe. Existen países con Estados de bienestar avanzados mientras que otros carecen de políticas duraderas de protección social. Los países del Caribe se destacan por ser pequeños territorios, con población reducida respecto de los otros países de América Latina y expuestos con mayor intensidad y frecuencia a los desastres. Tampoco se debe perder de vista la heterogeneidad que existe al interior de los países que revelan los datos aún escasos sobre mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes. Hay temas que siendo herencia del pasado adquieren cada vez mayor relevancia social y demandan información actualizada. Es el caso de las mujeres rurales cuya situación de la mano de la crisis alimentaria ha adquirido contornos críticos, o de las mujeres víctimas de enfermedades no transmisibles. Otro desafío pendiente es la visibilización estadística de mujeres indígenas y afrodescendientes sobre cuya situación son pocos los países que cuentan con fuentes actualizadas.

Cabe señalar que el Observatorio de igualdad de género también incluye a España, Portugal y Andorra. Si bien en los análisis comparativos entre los países de la región y la Península Ibérica estos últimos suelen aparecer como parámetro lo cierto es que comparten con América Latina una historia que los acerca, un pasado común descrito por la historia de la colonización y la transmisión de valores culturales. El rol clave de las instituciones religiosas y la persistencia de dinámicas machistas y patriarcales son algunos de los rasgos comunes. También lo es el flujo de personas, con migraciones en un sentido y en otro, según la corriente histórica y los ciclos económicos. En algunos casos, se referirá a los indicadores disponibles para la Península Ibérica para señalar convergencias o distancias entre la región y éstos.

Tabla I

Número absoluto y porcentaje con respecto al total de países en cada región, para el cálculo de los indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe

Esfera Autonomía	Indicador	Caribe		América Latina		Península Ibérica	
		número	%	número	%	número	%
AUTONOMÍA FÍSICA	Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex- pareja íntima	2	10	7	35	1	33
	Mortalidad materna	8	40	20	100	2	67
	Maternidad adolescente	2	10	18	90	2	67
	Demanda insatisfecha de planificación familiar	2	10	12	60		
AUTONOMÍA ECONÓMICA	Población sin ingresos propios			18	90		
	Tiempo de trabajo (remunerado y no remunerado)			12	60		
AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES	Poder Ejecutivo: Mujeres en gabinetes ministeriales	13	65	20	100	3	100
	Poder Legislativo: Mujeres parlamentarias	14	70	18	90	3	100
	Poder Judicial: Mujeres en la Corte Suprema	14	70	20	100	3	100
	Alcaldesas electas	3	15	20	100	3	100
	Concejales electas	5	25	17	85	2	67
Número de países en el OIG		20	100	20	100	3	100

Fuente: Elaboración propia en base a información del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

### III. Rutas libres y caminos trabados

#### A. Autonomía física

La autonomía física es la libertad para decidir acerca de la sexualidad, la reproducción y el derecho a vivir una vida libre de violencia. El Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe ha tomado cuatro indicadores que evidencian que aún es arduo el trabajo que queda por hacer para que las mujeres puedan decidir y elegir libremente sobre cuestiones relacionadas con sus cuerpos y su sexualidad.

- Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima
- Mortalidad materna
- Maternidad en adolescentes: porcentaje de mujeres adolescentes de 15 a 19 años de edad 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

Los logros son parciales y marcadamente heterogéneos por países. La persistencia de la violencia contra las mujeres, el incremento de la maternidad adolescente, y la incidencia todavía elevada de la mortalidad materna dan cuenta de la necesidad de profundizar acciones en este campo. Sin embargo, hay que reconocer que en los últimos 15 años, ha aumentado la respuesta gubernamental frente a estos fenómenos y se produjeron importantes avances en la legislación de la región relacionada con la autonomía física de las mujeres. Se aprobaron leyes integrales en el campo de la salud sexual y reproductiva, algunos países sancionaron nueva legislación en materia de violencia doméstica y algunos abordaron otras modalidades como el *feminicidio* o *femicidio*<sup>3</sup> o la violencia sexual —que pueden tener lugar incluso más allá de los confines del hogar. Tal es el caso de Colombia, Costa Rica, México y la República Bolivariana de Venezuela. Esto, en gran medida, gracias a la importancia de la Convención de Belém do Pará y a la acción de las organizaciones de mujeres en concertación con los gobiernos y parlamentos.

Tabla II

**Número de países que cuentan con legislación sobre violencia según tipo de Ley por región**

	Leyes de protección contra la violencia intrafamiliar o doméstica		Leyes que tipifican el femicidio		Leyes contra delitos a la libertad sexual		Leyes contra el acoso sexual		Ratificación la Convención Belém Do Pará	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
<b>Caribe</b>	15	78,9	0	0	12	63,2	3	15,8	10*	52,6
<b>América Latina</b>	20	100	5	20	19	95	14	70	18	90
<b>Península Ibérica</b>	3	100	1	33	3	100	2	66,7	N/A	N/A

Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. <http://www.cepal.org/oig/>. Departamento de Derecho Internacional. OEA. <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>

Notas: Caribe (19 países), América Latina (20 países) y Península Ibérica (3 países).

\* En el Caribe 10 países ratifican y 3 sólo adhieren a la Convención Belém Do Pará.

La implementación de estos avances normativos no ha sido fácil: “se observa una marcada debilidad en el acceso efectivo a la igualdad de derechos que pretenden garantizar las constituciones, las leyes y los instrumentos internacionales. Este déficit ocasiona importantes consecuencias sobre la autonomía de las mujeres y las condiciones de su vida cotidiana” (CEPAL,

<sup>3</sup> El *femicidio* está tipificado en las legislaciones de violencia, en el caso de Costa Rica (2007) y (Chile (2010), como las muertes violentas perpetradas por el cónyuge o en uniones de hecho declaradas o no, y por las ex parejas. En Guatemala (2008) la ley se refiere a todos los casos de muertes violentas de mujeres en el marco de relaciones desiguales de poder, entre las cuales se inscribe el matrimonio o la convivencia. La violencia feminicida está legislada en México, desde el año 2007 y se define de la misma manera que en El Salvador que ha legislado el año 2010 (entrará en vigencia en 2012), que la precisa 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 puede culminar en femicidio (El Salvador), homicidio (México) y otras formas de muerte violenta de mujeres. Ambas contienen una similar amplitud con la legislación guatemalteca.

2010a). Costa Rica (a través de la Ley N° 8589/2007 Art. 21), Chile (a través de la Ley 20.480/2010), El Salvador (mediante el decreto 520/2011), Guatemala (a través del Decreto 22/2008, Art. 6) y México (a través de la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2007) han penalizado el feminicidio y España cuenta con la Ley Orgánica N° 1 de Medidas de Protección Integral (2004) contra la violencia de género.

## 1. Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima

La muerte de mujeres ocasionada de su pareja o ex pareja íntima es la expresión más nítida de la discriminación y la violencia. Morir en manos de quién está llamado a proteger, brindar cariño y cuidar refleja de manera dramática la falta de autonomía en cualquiera de sus expresiones. Los feminicidios y las otras formas de violencia de género que también se inscriben en los cuerpos de las mujeres, mellando su integridad y autonomía física, se relacionan con menoscabos al derecho a una sexualidad saludable, en particular en materia reproductiva.

Los procedimientos para recoger información sobre este tema están aún en construcción. El Observatorio recoge información que no es comparable ya que por tratarse de un fenómeno reconocido recientemente se considera prioritario dar visibilidad a nivel nacional como una forma de proteger a las víctimas y un paso preliminar a la sistematización y recolección periódica. Tomando en cuenta estas precauciones el incremento de los casos puede interpretarse como un aumento real, un mejor registro o ambas cosas a la vez. Inclusive en caso de existir un probable subregistro estamos ante un hecho de enorme gravedad.

### Recuadro II

#### Magnitud de la violencia de género

El 2009, con datos de 7 países, 329 mujeres murieron en manos de sus parejas íntimas o ex parejas. 117 en el Perú, 79 en la República Dominicana, 52 en Chile, 27 en el Paraguay, 20 en el Uruguay, 14 en El Salvador y 14 en Costa Rica. Para el Caribe, sólo se cuenta con datos para Trinidad y Tabago y San Vicente y las Granadinas, con un número de víctimas de 7 y 2 mujeres respectivamente. El orden de magnitud de este fenómeno en los países de América Latina y el Caribe difiere fuertemente: mientras en América Latina se puede calcular una tasa por cada 100 mil habitantes, en los países del Caribe esto no es posible dado que el total poblacional no supero los 100 mil habitantes por lo que conviene expresar el feminicidio en valores absolutos.

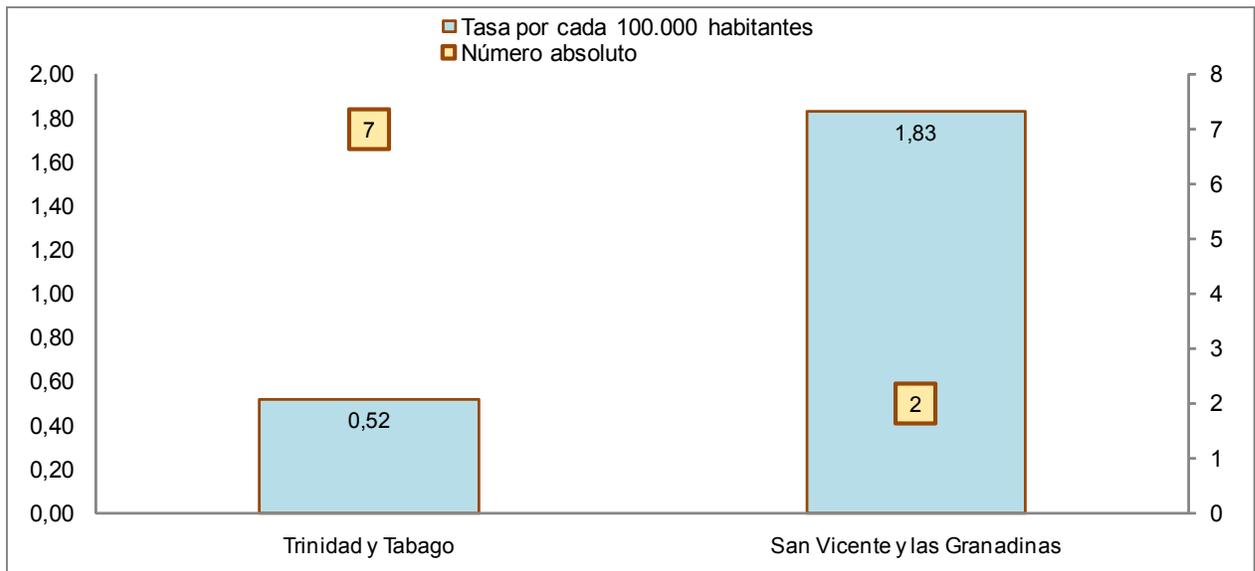
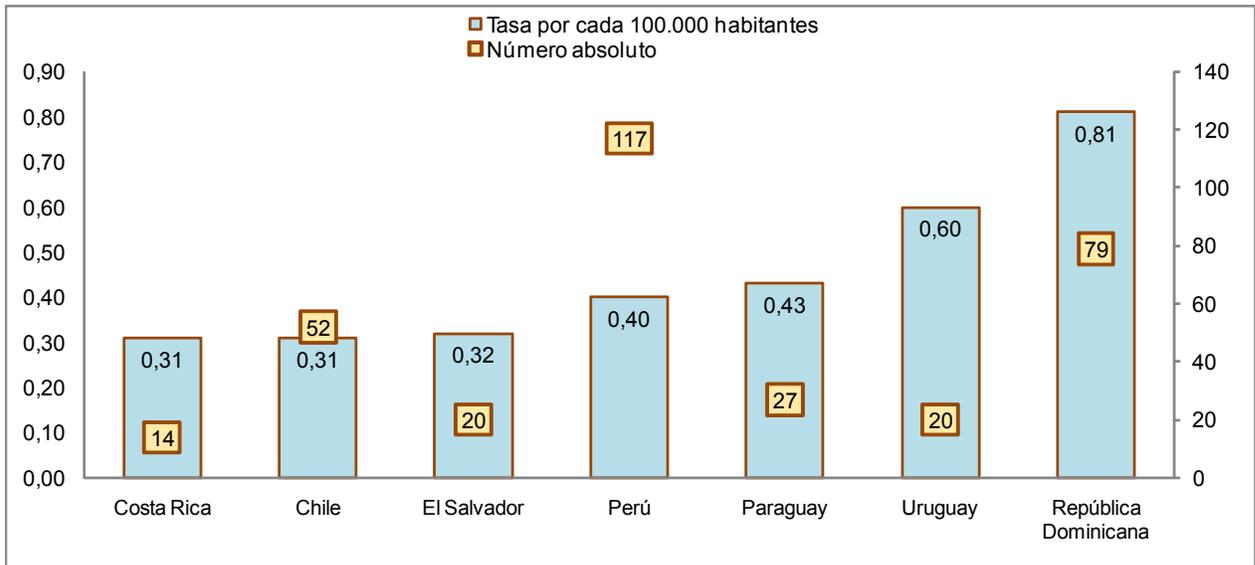
Fuente: CEPAL, Observatorio de igualdad de género, datos procesados por la CEPAL en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

No existen registros oficiales sobre la cantidad de mujeres muertas en la mayoría de los países del mundo. Tampoco existen registros administrativos adecuados sobre otras formas de violencia ejercida contra las mujeres, ni integración de los distintos sistemas de información en salud, policial y legal. La poca información de los países se basa en lo publicado en los medios de comunicación.

Algunos países de América Latina y el Caribe están iniciando su recolección desde el Estado en forma sistemática. Hasta la fecha, el mayor esfuerzo de recolección ha sido liderado por el Ministerio Público del Perú, pero otros seis países están avanzando en el registro de la muerte de mujeres, desde distintas instancias del Estado. Se trata de El Salvador, el Paraguay, la República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y el Uruguay.

Gráfico I

**América Latina y el Caribe: muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, año 2009**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, datos procesados por CEPAL en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

### Recuadro III

#### El registro de feminicidio del Perú

El Registro de Feminicidio del Ministerio Público del Perú busca saber cuántas mujeres mueren a causa de la violencia de género y prevenir ese tipo de muertes, tomando medidas para aplicar eficazmente la ley de violencia familiar. Un elemento relevante es que el registro está a cargo de una institución del sistema de justicia que está encargada de otorgar medidas para proteger a las víctimas.

Este registro se considera una buena práctica de producción de información estadística a partir de registros administrativos de violencia entre otros debido a:

- a) Marco legal: vincula las obligaciones constitucionales del Ministerio Público al combate del feminicidio, en tanto está encargado de conducir desde el inicio de la investigación del delito y es el titular de la acción penal. Los fiscales deben dictar las medidas de protección inmediatas que la situación exija, en el término de 48 horas. Además, es la entidad encargada de contar con un registro de los casos de violencia familiar.

La Fiscal de la Nación aprobó la Directiva N° 002-2009.MPFN, que da lugar al Registro de Feminicidio del Perú, para registrar, sistematizar, procesar y analizar la información sobre homicidios de mujeres. Ha sido el primer registro de este tipo en el país y el primero en un Ministerio Público de la región. A partir de la creación del mencionado registro, son los propios fiscales provinciales penales y mixtos a nivel nacional los encargados de recopilar la información de los homicidios de mujeres, a través del Formato N° 3, que remiten al Observatorio de Criminalidad.

- b) Desarrollo de capacidades: sensibiliza, capacita e informa a los/as fiscales sobre el feminicidio y las características de este tipo de homicidio.
- c) Diagnóstico: Permite tener una dimensión real sobre el número de víctimas y generar condiciones para evaluar la problemática y tomar decisiones de política. Diariamente el Observatorio de Criminalidad revisa las noticias de los medios de comunicación nacionales y regionales. Si en ellos aparece una noticia sobre la muerte violenta de alguna mujer que no haya sido reportada por el fiscal, el Observatorio de Criminalidad se comunica con él o ella para solicitarle que remita la información sobre esa muerte.
- d) Transversalidad: Establece el vínculo entre la violencia familiar y el feminicidio, permite tomar medidas, a través de las intervenciones de la fiscalía de familia, penal y mixtas, incluyendo la supervisión de la actuación policial. También ampliará su margen de acción a través de un sistema informático de registro.
- e) Replicabilidad: es una experiencia replicable en los ministerios públicos de la región, dado que tienen facultades semejantes a las asignadas al ministerio público peruano en materia de la fiscalización del registro.

Esta práctica es recogida por la CEPAL, a través de un convenio de cooperación, para generar las bases para procesos de replica a través de asistencia técnica y cooperación horizontal entre los países de la región.

Fuente: Rocío Villanueva (2009, "El registro de feminicidio en el Ministerio Público del Perú", en CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010d), *Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio*, Serie Mujer y desarrollo N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, julio.

En cuanto a las demás manifestaciones de violencia contra la mujer, la gran mayoría de países reportan recolectar alguna forma de datos administrativos en los servicios que reciben las denuncias de las víctimas, pero pocos entregan esta información a la luz pública y aún menos organizan registros unificados que permitan hacer el seguimiento de los casos y del destino legal de las denuncias. El gobierno de Belice, que impulsa un formulario unificado de registro y el gobierno de Colombia, que publica anual y masivamente los datos oficiales de delitos sexuales y de violencia intrafamiliar constituyen valiosas excepciones.

La adopción de la Convención Belem Do Pará en 1994 consolida en el plano jurídico el proceso de reconocimiento de la violencia contra la mujer como un problema público (CEPAL, 2009). Se puede afirmar que el reconocimiento de la violencia en el espacio doméstico/privado se ha producido mucho más rápido que en el espacio público como es el caso de los delitos sexuales. Sin embargo, en todos los casos se observa un difícil y lento acceso a la justicia por lo que el combate a la impunidad es uno de los ejes principales de la campaña del Secretario General “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres”.

#### Recuadro IV

##### Feminicidios en España

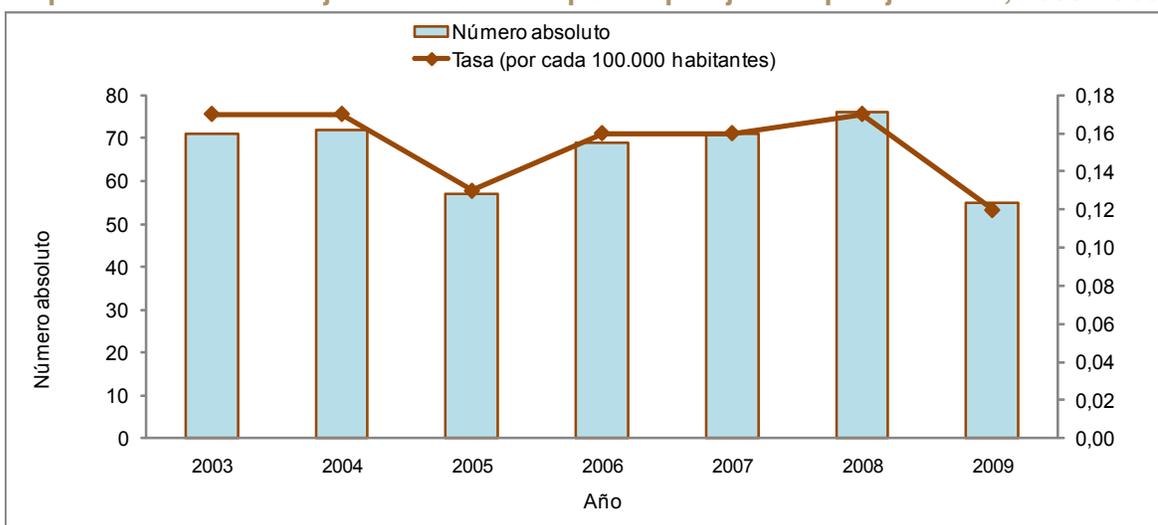
Durante el 2009 55 mujeres murieron en España por violencia de género. En 2008 se registraron 75 muertes y en 2009, 55.

Si bien la legislación y las campañas públicas acompañadas de un buen sistema de registros sostenido en el tiempo muestran cambios, estos no significan una reversión significativa de la tendencia, por lo que el tema no deja de ser preocupante.

Fuente: CEPAL, Observatorio de igualdad de género, datos procesados por la CEPAL en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

#### Gráfico II

##### España: muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, 2003-2009



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, en base a información del Ministerio de Igualdad-Secretaría General de Políticas de Igualdad, España.

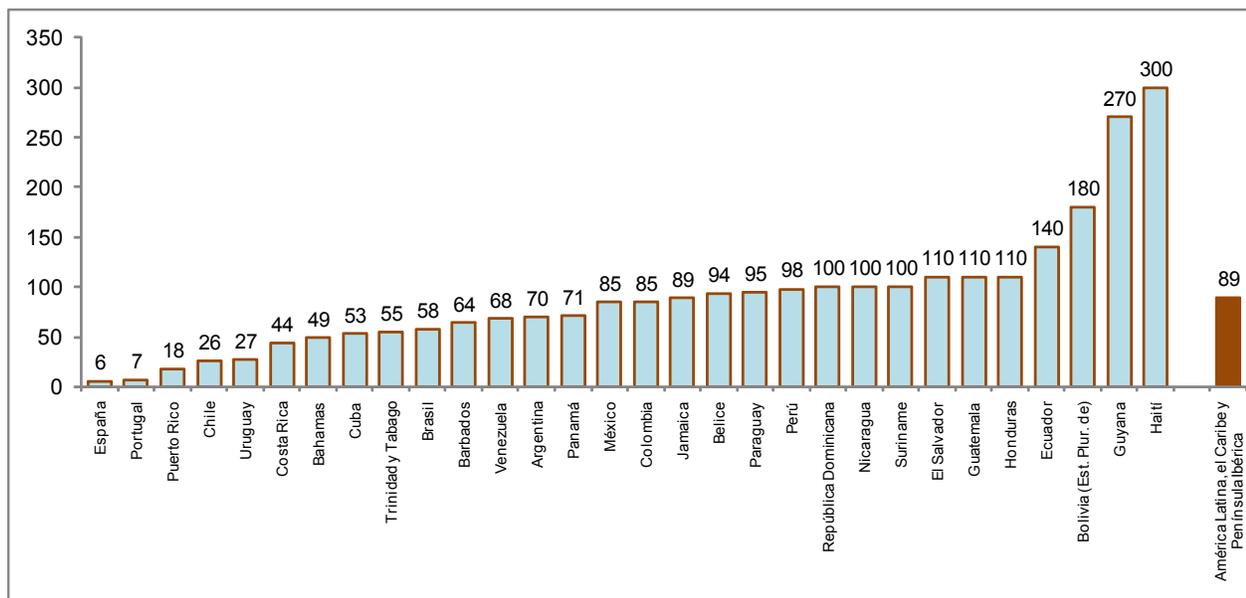
## 2. Lento progreso en la reducción de la mortalidad materna

Entre los objetivos de desarrollo del Milenio el número 5 está dedicado a mejorar la salud materna y su meta es reducir en tres cuartas partes la razón de mortalidad materna entre 1990 y 2015. Si bien las tasas de mortalidad materna para los países de América Latina y el Caribe no son las más altas comparando con el resto del mundo en desarrollo, no dejan por ello de ser motivo de preocupación —para gobiernos, organismos internacionales, sociedad civil y movimiento de mujeres—, a la vez que su reducción es un desafío y un compromiso internacional.

La Organización Mundial de la Salud afirma que el indicador más sensible ante diferencias socioeconómicas es la mortalidad materna (Langer y Nigenda, 2000). Entre las causales directas e indirectas se encuentran las relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio. Las cuatro causas principales son las hemorragias intensas (generalmente puerperales), las infecciones (septicemia en la mayoría de los casos), los trastornos hipertensivos del embarazo (generalmente la eclampsia) y el parto obstruido y las complicaciones del aborto inseguro, provocado en condiciones de riesgo, motivo de la ilegalidad de esta práctica médica en la mayoría de los países bajo análisis. Entre las causas indirectas se encuentran enfermedades que complican el embarazo o son agravadas por él, como el paludismo, la anemia, el VIH/SIDA o las enfermedades cardiovasculares.

En el período transcurrido entre 1990 y 2008 —último año para el que se dispone de datos— la tasa de mortalidad materna para los países de América Latina, el Caribe y la península Ibérica registra un descenso del 39%. Visto de otro modo, en 18 años la mortalidad materna de América Latina pasó de 156 a 88, es decir descendió un 43,6%, la del Caribe pasó de 156 a 109, descendiendo un 30% y por último para los países de la península Ibérica, el descenso de la tasa es resultado de la drástica reducción practicada por Portugal que pasó de 15 a 7, registrando 53% de disminución. A primera vista el descenso parece acelerado y alentador para el logro del objetivo, aunque la realidad es diferente. Países como Guyana, el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití partieron de tasas muy elevadas (310, 510 y 670 respectivamente) y se invisibilizan bajo el promedio regional. Sumado a ello se tiene la restricción de la consideración metodológica que no permite en la actualidad hacer comparaciones entre países para los distintos períodos.

**Gráfico III**  
**América Latina(20 países), el Caribe(8 países) y Península Ibérica (2 países):**  
**Tasa de mortalidad materna, año 2008**  
 (por cada 100.000 nacidos/as vivos/as)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe en base a la información en línea de [http://www.childinfo.org/files/Trends\\_in\\_Maternal\\_Mortality\\_1990\\_to\\_2008.pdf](http://www.childinfo.org/files/Trends_in_Maternal_Mortality_1990_to_2008.pdf)

La mortalidad materna es un problema de salud pública y un reflejo del estado de salud de las mujeres en edad reproductiva. Para su resolución se necesitan gobiernos comprometidos y que garanticen el acceso de las mujeres y sus parejas a servicios de salud reproductiva de

calidad, tema que ha sido incorporado en 2005 como adicional a los objetivos de desarrollo del Milenio: Meta 5.b “Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva”.

A pesar del impacto que causan los porcentajes en que se reducen las muertes maternas detrás de cada uno de ellos se esconde la historia de vida de miles de mujeres, por ello la preocupación sobre sí se alcanzará finalmente la meta fijada en ocasión de la Asamblea del Milenio está en duda.

### Recuadro V

#### La salud reproductiva en las agendas nacionales de salud

En el marco de la década de las grandes conferencias de Naciones Unidas, en 1994 se desarrolló en El Cairo la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD). Fue la primera vez en que una conferencia de población daba lugar en su agenda a los temas de la salud reproductiva más allá del componente demográfico.

A partir de El Cairo y de su Programa de Acción se intensificó el interés mundial en las políticas y 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 reflexión que hubo post Conferencia del Cairo. La promoción de la salud reproductiva y los derechos reproductivos pasó a formar parte de la agenda de políticas públicas. Cabe destacar que estos compromisos asumidos en El Cairo y Beijing (1995), se han ratificado, cada tres años, en ocasión de 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: “n) 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 “p) 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”.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CEPAL.

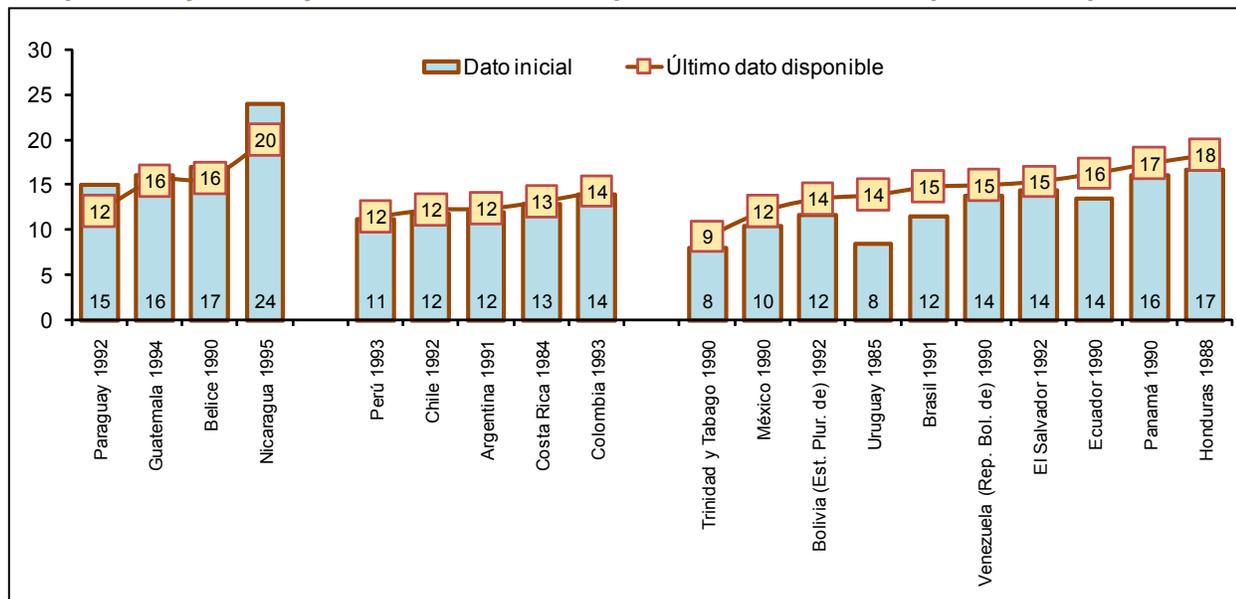
### 3. Maternidad adolescente: una realidad preocupante

Entre 25 y 108 de cada 1000 jóvenes —de entre 15 y 19 años— son madres en los países de América Latina y el Caribe. El promedio regional se eleva a 66,4 siendo de 88,6 en América Central. Aunque comparado con América Latina y el Caribe la proporción es menor en la Península Ibérica, este fenómeno sigue siendo un indicador de la vulnerabilidad de las jóvenes que sacrifican su futuro laboral, desperdician oportunidades educativas y tienen mayores probabilidades de reproducir y caer en la pobreza.

Islas Turcos y Caicos es el país con menor proporción de embarazos adolescentes y en el extremo opuesto se encuentra Nicaragua donde casi 110 adolescentes mujeres de cada 1000 son madres. Las cifras sobre paternidad no están disponibles en ningún país. Los hombres están ausentes de las estadísticas sobre fecundidad, lo que se agrava en el caso de los adolescentes. Un importante obstáculo para confeccionar estadísticas sobre fecundidad y paternidad es la falta de datos cuantitativos procesados y publicados sobre la paternidad en general. Esta situación se enmarca en la invisibilidad de la fecundidad de los varones y de su participación en los procesos de salud sexual y reproductiva. Las estadísticas sobre fecundidad son realizadas a partir de la información de mujeres menores de 20 años que han tenido hijos nacidos vivos, y desde ahí se construye el análisis sobre la fecundidad de los hombres adolescentes. En la construcción de la fecundidad de los hombres, el uso de las estadísticas vitales presenta limitaciones tanto por la forma en que se recoge el dato como por las diferencias entre países. De otra parte, el número de nacidos vivos recogido no necesariamente coincide con el de las madres (Olavarría, 2005).

Gráfico IV

**América Latina (17 países) y el Caribe (2 países): maternidad adolescente, porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que son madres último período disponible**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe en base a la información de los países, ver nota a continuación.

V1: Número de mujeres de 15 a 19 años que son madres.

V2: Número total de mujeres adolescentes entre 15 a 19 años.

Porcentaje de mujeres adolescentes de 15 a 19 años que son madres =  $(V1/V2) \times 100$ .

Nota Metodológica: todos los cálculos relativos a la maternidad adolescente fueron obtenidos mediante el procesamiento de microdatos censales. No sabe/No Responde (NS/NR) fue imputado a nuliparidad (cero hijos nacidos vivos) sistemáticamente. En Perú, los fuera de rango en 1993 se excluyeron. Cuba no incluye consulta sobre hijos nacidos vivos en sus censos recientes. Los microdatos de los censos de Haití aún no están disponibles en CELADE. Los resultados de Colombia 2004-2005 y Perú 2007 provienen de procesamientos en línea sobre las páginas web del DANE y del INEI, respectivamente.

Vale subrayar que, mientras los índices de maternidad tienden a disminuir para todos los grupos de edad de los países de la región, continúan en aumento para el grupo de adolescentes de entre 15 y 19 años.

Este aumento se da en países con distinto nivel de desarrollo económico, nivel educativo e incidencia de la pobreza, lo que revela la complejidad del fenómeno y la multiplicidad de factores que inciden en la explicación de su evolución.

Recuadro VI

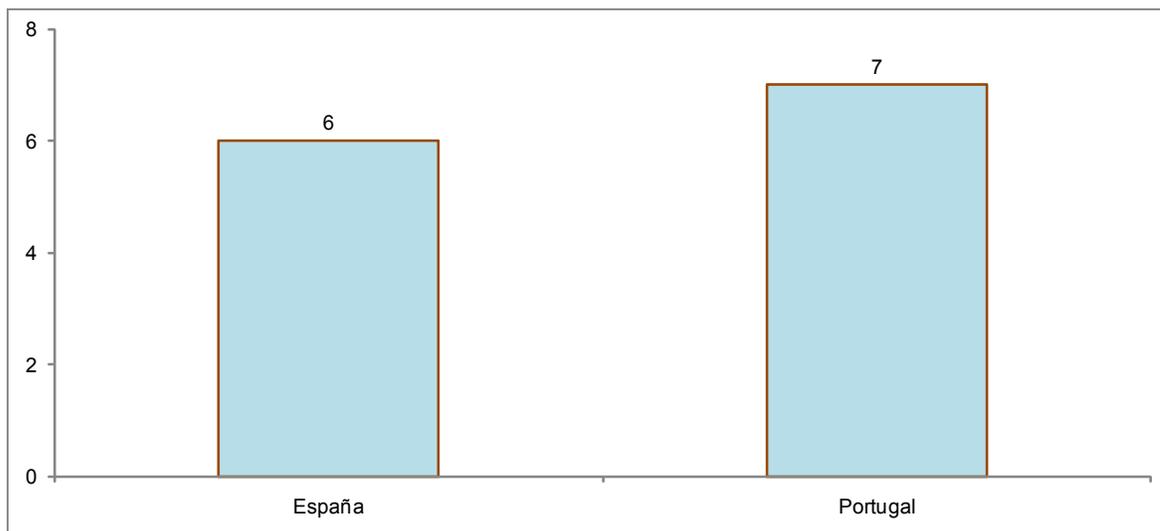
**Derechos reproductivos en la Península Ibérica**

Las mujeres en la Península Ibérica viven su salud sexual y reproductiva en mejores condiciones que las de la región. Como se ve en los gráficos 5 y 6, la tasa de mortalidad materna es inferior a 10 muertes por cada 100 mil nacidos vivos y la maternidad adolescente no llega al 3% de las mujeres adolescentes. Sin embargo, al igual que en los países de la región, en España la incidencia de la maternidad adolescente está creciendo. El indicador medido en tasa por cada 1000 adolescentes — de 15 a 19 años— pasó de 9,6 en el año 2001 a 13,3 en el año 2007. En Portugal sucede lo contrario. El indicador pasó de 20,6 en el 2001 a 17,7 en el 2007, manteniéndose por encima de España.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe

Gráfico V

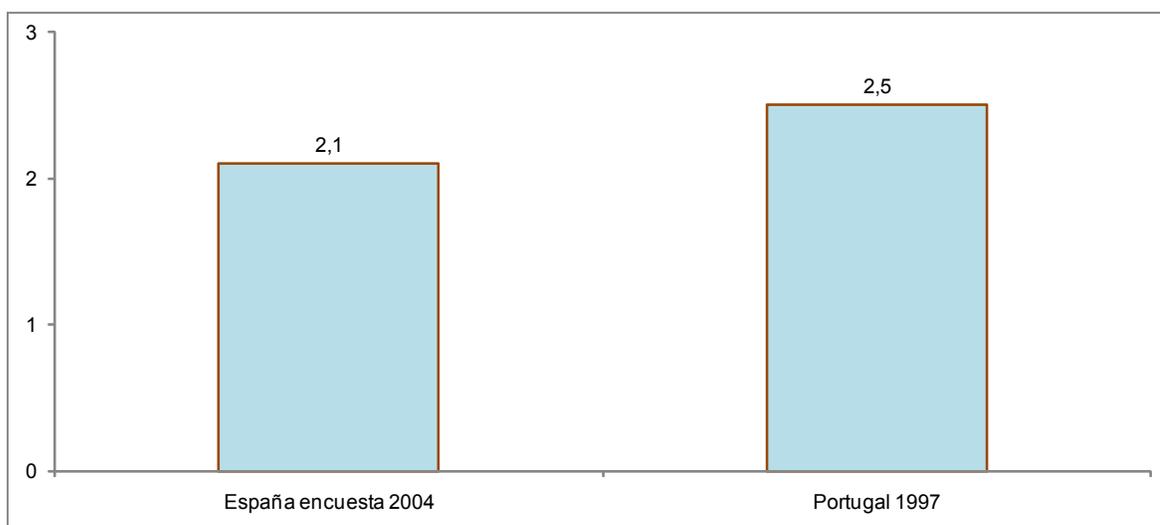
**España y Portugal: mortalidad materna, tasa por cada 100.000 nacidos vivos, año 2008**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, en base a la información en línea de [http://www.childinfo.org/files/Trends\\_in\\_Maternal\\_Mortality\\_1990\\_to\\_2008.pdf](http://www.childinfo.org/files/Trends_in_Maternal_Mortality_1990_to_2008.pdf)

Gráfico VI

**España y Portugal: maternidad en adolescentes: porcentaje de mujeres adolescentes de 15-19 años de edad que son madres**



Fuentes Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Observatorio de Igualdad de Género en bases a López A. y otros (2005), Informe Juventud en España 2004, Madrid, INJUVE, tabla 1.49 (estimación aproximada). Portugal: United Nations Economic Commission For Europe (UNECE), Fertility and Family Survey (FFS) 1997; tabla 12, tablas estándares de países.

La mortalidad materna y el embarazo adolescentes son más elevados entre las mujeres de sectores más pobres, quienes tienen menor acceso a la educación, a la información y a la salud sexual y reproductiva. No solo eso, el embarazo adolescente es una señal del fracaso del cambio cultural ya que incluso en países donde el acceso a servicios y la información disponible son mayores, las adolescentes se embarazan como una forma de afirmar su independencia y formar hogares propios. También es una señal de la falta de autonomía en el sentido de no resistir a la expectativa que se tiene acerca de los roles de género. Las niñas se embarazan porque o no pueden o no quieren poner límites al ejercicio de su sexualidad de manera responsable. Los varones jóvenes aun son quienes tienen la mayor iniciativa y la menor responsabilidad. Esto es también el resultado de la mala calidad educativa.

La ausencia de estadísticas y la falta de datos actualizados con relación a este indicador también es elocuente, y señala el desafío que todavía existe para que las políticas de género relacionadas con la adolescencia se impongan en la agenda de los países de la región.

#### **4. Hacia un mayor control de la vida reproductiva**

Otro de los indicadores utilizados por el Observatorio para medir la autonomía física es la demanda de planificación familiar insatisfecha. Se estima esta demanda considerando las mujeres casadas o en unión de 15-49 años 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, con relación al total de mujeres casadas o en unión.

La necesidad no satisfecha de planificación familiar como el embarazo no deseado son dos caras de un mismo problema, que deben orientar el desarrollo de acciones a este nivel y contribuir al desarrollo de estrategias que apunten a reducir las inequidades y se centren en las necesidades de la población que más lo requiere: las jóvenes. Por su parte, el embarazo no deseado es una categoría más compleja cuyas estimaciones pueden ser muy elevadas en contextos en que la necesidad no satisfecha es baja, mostrando que aunque existe entre estos una relación, no necesariamente hay una absoluta correspondencia.<sup>4</sup>

Este indicador ha adquirido mayor importancia en el marco de las metas de salud de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero aún son pocos los países de la región que lo recogen por medio de encuestas de demografía y salud. Otro indicador fundamental para entender la dinámica de la autonomía de las mujeres especialmente jóvenes es la fecundidad de los hombres y su comportamiento reproductivo.

En este marco, las necesidades insatisfechas —que para Bongaarts (1978) remite al uso adicional de métodos anticonceptivos que se requeriría para que los niveles de fecundidad sean consistentes con las intenciones que declaran las mujeres— debería incluir al menos a las siguientes categorías de mujeres:

- Mujeres en edad reproductiva (15-49) que están casadas o en una unión consensual actualmente.
- Que no están actualmente usando ningún método anticonceptivo moderno, incluida la esterilización masculina.
- No están embarazadas.
- No están amenorréicas por lactancia, por ejemplo, o en abstinencia de relaciones sexuales en el post-parto.
- Son fértiles.
- Expresan su deseo de detener los nacimientos: definitivamente no quieren mas (quieren limitar).

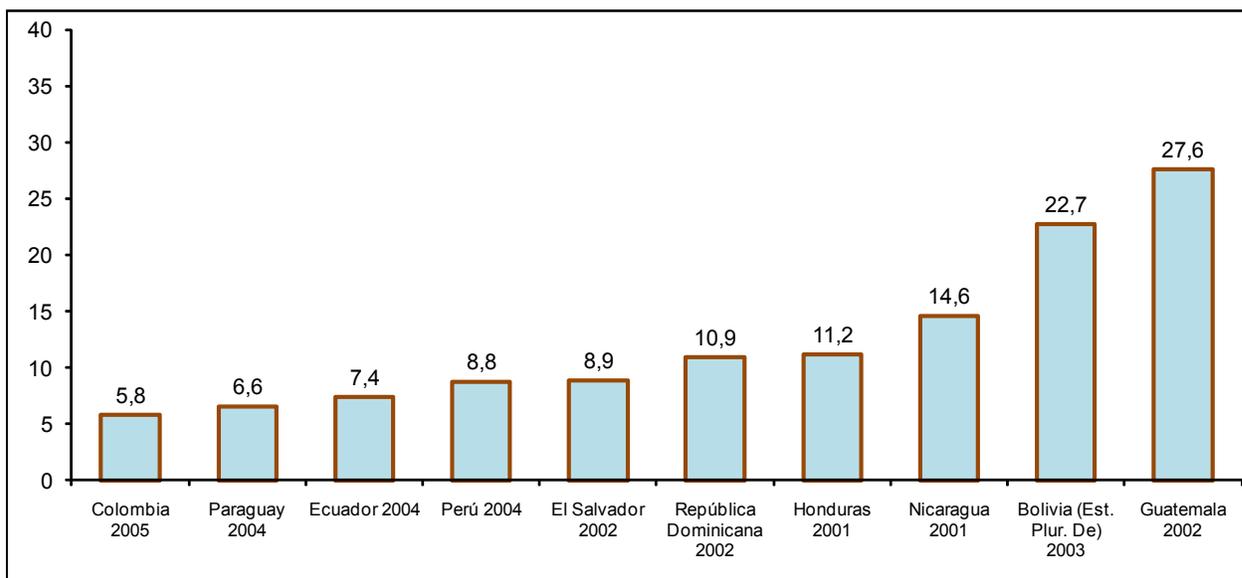
<sup>4</sup> En el caso de Colombia mientras que la necesidad no satisfecha de método es del 6% el porcentaje de embarazos no deseados es mayor al 50% de todos los embarazos.

- Quieren posponer el próximo nacimiento por dos o más años (estarían infelices si se embarazaran).
- Son sexualmente activas (relaciones sexuales en las pasadas cuatro semanas) aunque no vivan en unión.
- No tienen planeado usar método anticonceptivo pronto.
- Son menores de 15 años con vida sexual activa.<sup>5</sup>
- Mujeres esterilizadas que podrían usar métodos para doble protección.

Como se observa en el Gráfico VII, en la República Dominicana y en Honduras 1 de cada 10 mujeres de entre 15 y 49 años no tiene la posibilidad de planificar sus embarazos. En Nicaragua, el porcentaje se eleva a casi el 15% de las mujeres en edad reproductiva.

Gráfico VII

**América Latina (10 países): demanda de planificación familiar insatisfecha**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe en base a la información en línea del sitio web de las Naciones Unidas para los indicadores de los Objetivos de desarrollo del Milenio <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>

Países como el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití han mejorado sus indicadores de acceso a los métodos de planificación familiar en los últimos años. En la actualidad 2 de cada 10 bolivianas adultas no tienen acceso a los métodos de planificación familiar, mientras que en 1998 un cuarto de las mujeres casadas o en unión no accedían.

Por el contrario, en Guatemala, donde la demanda insatisfecha asciende a casi el 33%, se observa una subida respecto de la de 1998 (23,1%). En el resto de los países la tendencia muestra un desarrollo positivo sobre las posibilidades de control de las mujeres sobre sus cuerpos. Destaca en este sentido el descenso en el Paraguay que pasó de un 20% en 1998 a un 6,6% actualmente.

<sup>5</sup> Dado que en muchos contextos el sexo en menores de 14 años se considera un delito de violación a menores, es importante que se establezca la relación entre sexualidad, embarazo y violencia en este grupo y que paralelamente se luche para aumentar la edad legal de inicio de las relaciones sexuales y del casamiento.

Entre las razones que explican la demanda insatisfecha en materia de planificación familiar, se cuentan —aparte la imposibilidad de llevar adelante la planificación deseada— la mayor demanda e insuficiente oferta de servicios de salud reproductiva, la falta de apoyo de la pareja y los costos asociados al acceso a métodos anticonceptivos.

En síntesis, los indicadores de autonomía física de las mujeres presentan avances limitados y deben analizarse en el contexto de las resistencias culturales en este ámbito.

La autonomía física es probablemente el desafío más complejo ya que su logro solo es posible cuando las políticas consiguen intervenciones oportunas, sostenidas y eficaces —como lo muestran los países más avanzados— en la familia, la escuela, la comunidad y el Estado.

## B. Autonomía económica

La división sexual del trabajo está en el corazón de la desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres. Según este mandato cultural las mujeres deben dedicarse principalmente al trabajo doméstico y de cuidado, tareas no remuneradas, mientras que los hombres deben dar prioridad al trabajo remunerado. Sin embargo, el trabajo productivo de las mujeres es tan antiguo como lo son las sociedades. Mujeres agricultoras, artesanas, comerciantes y trabajadoras manuales de todo tipo han mantenido la “obligatoriedad” del trabajo en el hogar como prioridad que las enaltece y valora.

La entrada de las mujeres en la economía monetaria durante los últimos 50 años ha tenido un carácter masivo y ha obedecido tanto a la necesidad de atender las necesidades básicas familiares como al deseo de independencia de las mujeres, especialmente las educadas. Salvo cuando el nivel socio económico otorga la posibilidad de contar con trabajo doméstico remunerado —generalmente femenino— la llamada doble jornada ha sido el rasgo característico.

En el Observatorio se presentan dos indicadores que miden la autonomía económica de las mujeres:

- Población sin ingresos propios por sexo. Se refiere a la población de 15 años y más que no percibe ingresos monetarios y que no son estudiantes según su condición de actividad.
- Tiempo total de trabajo: número total de horas destinadas al trabajo remunerado y al doméstico no remunerado, desagregadas por sexo.

### Recuadro VII

#### La inserción laboral de las mujeres

La redistribución del trabajo total (productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado) es un horizonte aun lejano. Los derechos laborales de las mujeres como el fuero maternal y la lactancia materna han sufrido un deterioro en las décadas pasadas y no han formado parte de la experiencia de la mayoría de las mujeres trabajadoras que se ubican en el trabajo doméstico remunerado, el sector informal y las labores agrícolas. Las dificultades para avanzar en mecanismos que permitan redistribuir el trabajo de cuidado, como un paso imprescindible para mejorar la inserción laboral de las mujeres y con ello su acceso y control a los recursos económicos da cuenta de las raíces profundas que deben afectarse aún para lograr una transformación. En este campo, se requiere imaginar estrategias creativas, sustentadas en el convencimiento de las sinergias que una mejor posición económica de las mujeres genera para la economía y para la sociedad.

Fuente: Elaboración propia en base al documento de posición presentado durante la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, ¿Qué Estado para qué igualdad?

## 1. Ingresos propios, pero no tanto

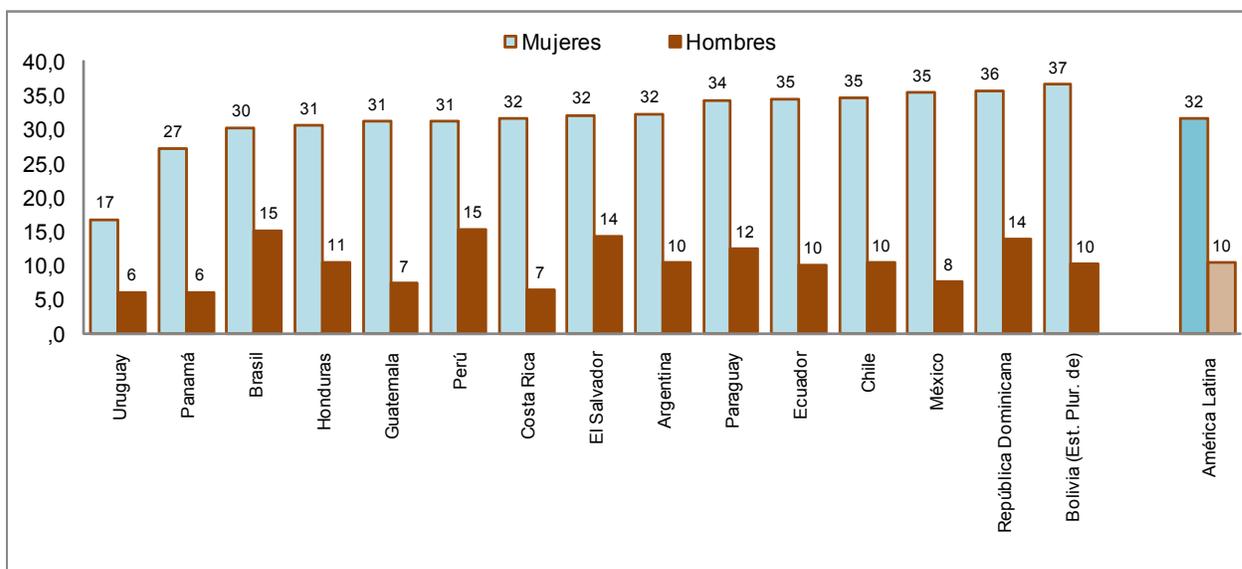
En el marco de las economías de mercado, la posibilidad de contar con ingresos propios es indispensable e indica el nivel de autonomía de las personas. Al interior de los hogares, el uso final de los recursos es, a su vez, resultado de los procesos de toma de decisiones entre los miembros del hogar. La capacidad de negociación en estos procesos depende del acceso a recursos propios, del nivel relativo de éstos así como de la capacidad de controlarlos. En este sentido, el indicador de población sin ingresos propios desagregado por sexo constituye una buena representación de la falta de autonomía económica de las personas.

En general los ingresos personales provienen del trabajo remunerado (salarios y ganancias en dinero o especie) de los trabajadores sean estos asalariados o independientes. También se cuenta con la renta derivada de la propiedad del patrimonio físico o financiero. Por otro lado, están los ingresos secundarios como las jubilaciones, pensiones, subsidios, asignaciones familiares u otras como las transferencias, ya sean condicionadas o entre hogares (pensión alimenticia, otras transferencias de los ingresos del trabajo y de la propiedad). Las remesas son también fuentes de ingresos importantes.

Los ingresos obtenidos sintetizan la capacidad de adquirir bienes y servicios disponibles en el mercado y son un interesante punto de partida para analizar las relaciones de género —es decir, las relaciones de poder entre hombres y mujeres construidas socialmente. Lo que se encuentra es una curiosa combinación de relaciones modernas basadas en el mercado y asentadas sobre relaciones familiares a menudo inspiradas en valores tradicionales contrarios a la salida de las mujeres fuera del hogar. Los ingresos propios de las mujeres son así la medida de la autonomía y la vara del cambio cultural.

Gráfico VIII

### América latina (15 países zonas urbanas): población sin ingresos propios por sexo, alrededor de 2008/a



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 encuestas de hogares de los respectivos países.

a/Alrededor de 2008 comprende las encuestas de hogares realizadas por los países en el año 2008 con excepción de : Bolivia (Est. Plur. de)2007, Chile 2006,El Salvador 2006, Guatemala 2006, Honduras 2007.

La proporción de mujeres sin ingresos propios en América Latina urbana alcanza, alrededor de 2008, al 31,6% mientras que la proporción de hombres llega sólo a 10,6%. Las disparidades entre países son importantes. Se observa que, mientras en el Estado Plurinacional de Bolivia la proporción de mujeres sin ingresos propios llega a 36,6%, en Uruguay solo el 16,8% de las mujeres no tienen ingresos propios.

En las zonas rurales de América Latina, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios llega al 43,9% en comparación con el 13,6% de los hombres. Las disparidades entre países son aún mayores. Mientras en el Estado Plurinacional de Bolivia el 63% de las mujeres no tienen ingresos propios, en Guatemala llegan al 52%. Estos dos casos más críticos contrastan con el del Uruguay donde ellas solo son el 29,5%.

### Recuadro VIII

#### **La otra cara de la moneda Mujeres rurales con ingresos propios**

A pesar de las trabas existentes en los sistemas productivos y en el orden de género, las mujeres rurales han empezado a trazarse un camino hacia la autonomía, insertándose más durante los últimos 20 años en el empleo remunerado fuera del hogar. En efecto, su incorporación a los mercados de trabajo asalariado de la agricultura se fortaleció en varios países de la región, especialmente como trabajadoras temporeras, así como su inserción en los mercados de bienes y servicios no agrícolas como trabajadoras por cuenta propia.

Por consiguiente, las mujeres han participado, en cierto grado, de la diversificación de los tipos de hogares rurales según la principal fuente de ingresos. Ballara, Damianovic, Parada (2010) identifican en base a los datos disponibles para el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y el Perú, tres grandes grupos de hogares según la fuente de ingreso laboral: los hogares agrícolas –en buena parte hogares vinculados con la pequeña economía campesina- los hogares no agrícolas que encierran asalariados o cuentapropistas, los hogares diversificados que abarcan combinaciones de actividades agrícolas y no agrícolas, locales y extralocales. Un cuarto grupo de hogares con transferencias es también identificado. Son producto de la implementación o de la ampliación la cobertura de las transferencias públicas (pensiones, transferencias asistenciales, etc.), y de las migraciones que dan lugar al envío de remesas por los trabajadores migrantes.

En promedio, la contribución de las mujeres rurales con ingresos propios al ingreso total de sus hogares varía entre el 23% en Colombia y el 36% en El Salvador. Los mayores aportes de las mujeres se evidencian, en orden creciente, en los hogares diversificados y en los hogares de transferencias mientras que el menor aporte se da en los hogares agrícolas.

Si se valorara el trabajo productivo no remunerado de las mujeres de estos últimos hogares que cuentan aún con trabajadoras familiares, su contribución al ingreso total sería mayor. En todo caso, el aporte en el ingreso de los hogares diversificados no es menor pues varía de casi un 20% en Guatemala a un 45% en el Salvador. Si no fuera por la participación laboral todavía relativamente baja de las mujeres vinculada con las tareas de cuidado no remuneradas y las brechas de ingresos en desmedro de las mujeres, el peso relativo de las mujeres rurales en la composición del ingreso total de estos hogares diversificados como de los hogares no agrícolas sería mayor. Si bien su aporte en los hogares de transferencias varía entre el 45% en Chile y el 80% en Guatemala, el asistencialismo y la dependencia respecto de las remesas no son una solución a largo plazo para alcanzar más autonomía.

Fuente: Marcela Ballara, Ninoska Damianovic, Soledad Parada (2010), Aporte de ingreso económico de las mujeres rurales a sus hogares, Fundación Latinoamericana de Innovación Social/UNIFEM, México.

Las mujeres sin ingresos propios son clasificadas como inactivas en las estadísticas de participación laboral por dedicarse sólo a los quehaceres domésticos no remunerados. El descenso del indicador de mujeres sin ingresos propios se relaciona entonces más bien con el incremento de la participación laboral de las mujeres en los sistemas de empleo de la región, tanto en medio urbano como en medio rural. En 2008, el promedio de la tasa de participación de las mujeres urbanas alcanza el 52%, superando por 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).

Entre 1994 y 2008 la mayoría de los países bajaron en la proporción de mujeres sin ingresos propios, tanto en el área urbana como rural. Esta tendencia se puede explicar, en parte, por la incorporación al mercado de trabajo de las mujeres, la creciente importancia que han adquirido las transferencias fiscales en la composición de sus ingresos y también por cambios en los sistemas previsionales —como en el caso de la Argentina, Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay—, que han entregado beneficios previsionales no contributivos a favor de las mujeres que no han logrado acceder a estos por la vía de los aportes laborales.

En cuanto a las transferencias fiscales para el 2008, esta corriente alcanzaba al 21,7% del monto total de éstos (CEPAL, 2010a). En el caso de México o del Brasil, los programas de transferencias condicionadas —que son los más extendidos de la región<sup>6</sup>— marcan la pauta. México bajó entre 1994 y 2008 en más de 20 puntos porcentuales la proporción de mujeres sin ingresos propios. Brasil, que tenía una proporción de mujeres sin ingresos propios por encima del 40%, redujo 10 puntos porcentuales este indicador entre el 2002 y el 2008, momento de expansión del programa Bolsa Familia.

Las transferencias condicionadas contribuyen, en primer lugar, a la reducción de la pobreza y, a la vez, a la baja del porcentaje de mujeres sin ingresos propios. La mayoría de los países de la región<sup>7</sup> ha puesto en marcha programas sociales de este tipo. Para acceder a este tipo de beneficios los programas eligen a las mujeres, en su rol de madres, como titulares de los compromisos en educación y salud de sus hijos. En la mayoría de los casos los efectos son positivos por el aumento de su capacidad de negociación dentro del hogar, sin olvidar que esta modalidad refuerza los roles de cuidado (Veras Soares y Silva, 2010a y 2010b<sup>8</sup>).

Las remesas forman parte de los ingresos propios de las mujeres, especialmente en el caso de los países de la región con migración a Europa o Estados Unidos. El envío de remesas se convierte en un factor clave para la sobrevivencia de muchas familias en el país de origen. Por otra parte, la exportación de la mano de obra femenina da lugar a la formación de las cadenas globales de cuidado donde estas mujeres se ubican en el eslabón de la precariedad.

En cuanto a las reformas previsionales Uruguay —el país con menor proporción de mujeres sin ingresos propios— se destaca por la amplia cobertura del sistema previsional para las mujeres de 65 años y más (85,1% en el 2007).

<sup>6</sup> Se trata del Programa Oportunidades en México y del programa Bolsa Familia en el Brasil.

<sup>7</sup> En la última década, muchos gobiernos de la región han implementado programas de transferencias condicionadas de ingresos que privilegian a las mujeres como beneficiarias y titulares de dichas transferencias: Argentina (Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Familias por la Inclusión Social y Asignación Universal por Hijo para Protección Social), Brasil (Bolsa Familia), Colombia (Familias en acción y Red para la superación de la pobreza extrema), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), El Salvador (Comunidades solidarias rurales), Guatemala (Mi familia progresa), Jamaica (Programme of Advancement through Health and Education), México (Programa Oportunidades), Panamá (Red de Oportunidades), Paraguay (Tekopora), Perú (Juntos) y la República Dominicana (Programa Solidaridad). Fuente: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social, CEPAL.

<sup>8</sup> Los resultados reportados por Veras Soares y Silva (2010a, 2010b) han sido elaborados en base a la información del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe de la CEPAL.

El Sistema Integrado de Previsión Argentino (SIPA), creado por Ley 26.428/2008 tiene una dimensión importante en términos de género dado que el 75% de las personas beneficiarias son mujeres. Esta fuerte participación femenina se relaciona con la medida implementada en 2006 que permitió incorporar al sistema a todas las personas mayores de 65 años que no contaban con beneficios previsionales, en su mayoría mujeres.

En suma, la tendencia es hacia la reducción del número total de mujeres sin ingresos propios. Esto se debe principalmente a que las mujeres trabajan de manera remunerada, algunas acceden a beneficios previsionales (no contributivos o que compensan los años faltantes de aportes) o bien perciben transferencias fiscales de los programas de transferencias condicionadas. Esto marca una disminución de las mujeres sin ingresos propios pero deja sin resolver el desafío cardinal de la desigualdad como es el derecho al trabajo y a un empleo decente.

### Recuadro IX

#### **La división sexual del trabajo**

El concepto de división sexual del trabajo permite analizar con mayor claridad los roles sociales claramente diferenciados por sexo. Esta división, que se considera una construcción cultural y, por tanto, es susceptible de ser modificada, determina los roles principales que deben desempeñar las personas en la sociedad: las mujeres estarían a cargo de la reproducción social y los hombres de las tareas productivas. Pero esta división establece sobre todo relaciones jerárquicas de poder que someten a la mayoría de las mujeres a la ejecución de tareas sin visibilidad ni reconocimiento social, trasladándose esta matriz cultural al ámbito público en el que las mujeres ocupan los empleos más precarios y peor remunerados. El círculo vicioso de la desigualdad generada por la obligatoriedad social del trabajo doméstico, particularmente de cuidado, por parte de las mujeres, explica en gran medida la ausencia de las mujeres en la política y en la toma de decisiones en general.

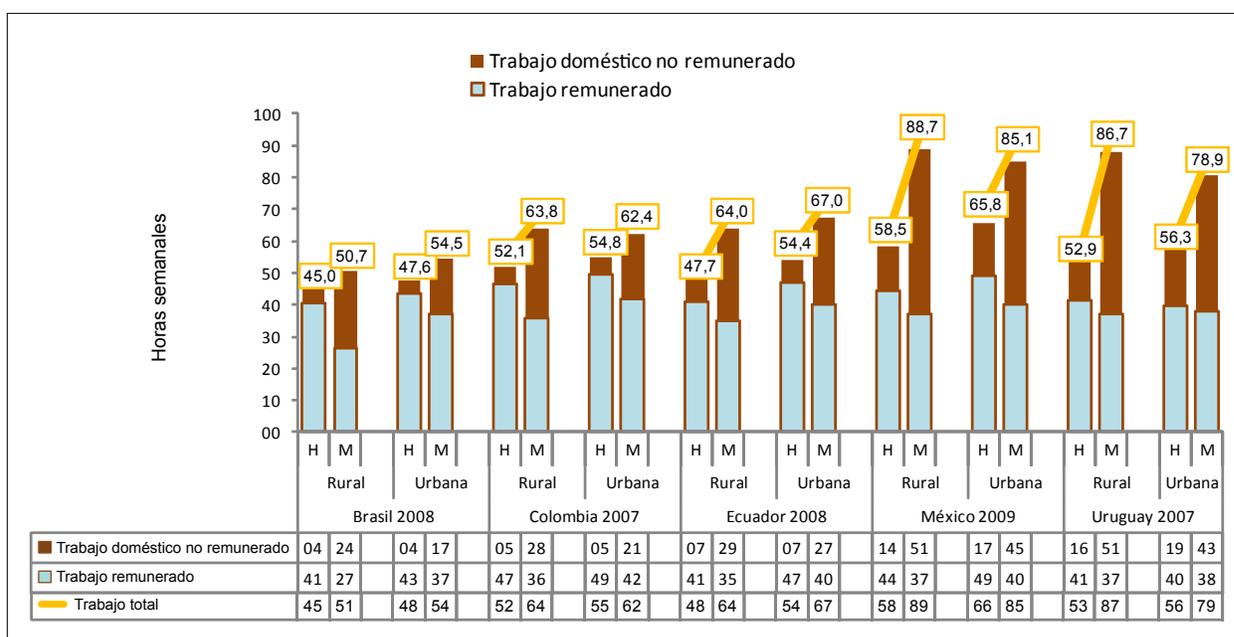
Fuente: El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe, CEPAL (2007).

## 2. Las mujeres trabajan y trabajan

La mayor inserción laboral de las mujeres ha tenido como consecuencia una extensión dramática del tiempo de trabajo debido a que ellas mantienen sus responsabilidades familiares mientras que los hombres se dedican exclusivamente al trabajo remunerado. Las Encuestas de Uso del Tiempo más recientes llevadas a cabo en la región confirman, más allá de los problemas de comparabilidad internacional, la existencia de un patrón común, como se puede ver en el gráfico siguiente:

Gráfico IX

### América Latina (5 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado, según sexo y área de residencia (Población ocupada de 15 años y más, tiempo en horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, Procesamiento especial de Encuestas de Uso del Tiempo o preguntas sobre el tiempo destinado a actividades remuneradas y no remuneradas de 5 países con periodicidad semanal Brasil 2008, Colombia 2007, Ecuador 2008, México 2009, Uruguay 2007.

Nota: Los países no utilizan la misma clasificación de actividades para definir el trabajo no remunerado. Tampoco son comparables en relación con el tipo de cuestionario aplicado y las metodologías empleadas para captar la información, no obstante se presentan los resultados con fines ilustrativos, más que para comparar magnitudes con el objeto de mostrar similitud en los comportamientos de hombres y mujeres en las tres variables analizadas.

Este patrón es observable tanto en el medio rural como urbano, con una mayor dedicación —en términos de horas semanales— de las mujeres rurales al trabajo doméstico no remunerado en la casi totalidad de los casos. Esto podría relacionarse con el peso de la tradición; con los índices de fecundidad más altos y con la falta de acceso de los hogares rurales a los servicios sociales básicos.

La doble jornada significa contar con menos tiempo para el trabajo remunerado y, por ende, con menos ingresos monetarios, incluso en el caso de México donde los hombres participan más en las actividades reproductivas. En efecto, el tiempo del trabajo remunerado de las mujeres es siempre inferior al de los hombres en todos los países mencionados, las brechas siendo mayores en el medio rural.

## Recuadro X

### **La Conferencia de Estadísticas de las Américas crea el grupo especializado de estadísticas de género**

Los esfuerzos para dar a conocer las demandas y necesidades diferenciadas de hombres y mujeres para la formulación de proyectos, programas y políticas han venido desarrollándose desde muchos años en la región.

En la actualidad la región cuenta con la Conferencia Estadística de las Américas, órgano intergubernamental que orienta la actividad estadística en consonancia con las normas de Naciones Unidas en donde funciona desde 2007 un grupo de trabajo dedicado al desarrollo de las estadísticas de género. Bajo la coordinación de México, se integraron poco a poco los Institutos Nacionales de Estadísticas del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay.

Este grupo tiene por objetivo el promover la producción, el desarrollo y la sistematización de información estadística e indicadores de género, así como su difusión y su utilización en las políticas públicas en todos los países de la región. El grupo ha jugado un papel importante promoviendo la colaboración entre productores de información (los institutos de estadística) y usuarios (en especial las oficinas o ministerios de la mujer) entre en áreas estratégicas como los censos, las encuestas de uso del tiempo y las encuestas de violencia contra la mujer<sup>9</sup>. También ha elaborado una propuesta de un marco conceptual y metodológico para las encuestas de uso del tiempo de los países de la región que incluye una Clasificación de Actividades sobre Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL) (Gómez Luna, 2010).

En cuanto a las Encuestas de Uso del Tiempo, como herramienta imprescindible para medir la carga de trabajo total de las mujeres, cabe señalar que, hasta la fecha, 17 países de América Latina (la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay) han llevado a cabo una encuesta independiente o han incorporado una pregunta o un módulo en sus encuestas de hogares. Trinidad y Tabago ha incluido una pregunta en su último censo.

Los países de la región, junto con la Península Ibérica, cuentan también ahora con el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, proyecto interagencial coordinado por la CEPAL (véase [en línea]: <http://www.cepal.org>) en colaboración con ONU-Mujeres, UNFPA, SEGIB, AECID y la DGPOL. El Observatorio se ha convertido en una herramienta útil pues ofrece asistencia técnica, apoya a los gobiernos en la creación de sistemas de información con perspectiva de género y promueve el uso de la información disponible en el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Fuente: Grupo de Estadísticas de Género de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA)

Las encuestas de uso del tiempo muestran la brecha en las actividades que realizan hombres y mujeres. No se logra apreciar aún cambios en la vida cotidiana de las personas, inclusive en los países en donde los hombres participan más de las tareas domésticas y de cuidado. Si a esto se le suma el que las leyes de los países vinculadas al embarazo, la gestación y la lactancia se orientan a las madres y los hijos se puede entender que los hombres se encuentren fuera de la dupla del cuidado (cuidadora/cuidado).<sup>10</sup> La co-responsabilidad del cuidado se instaló a nivel normativo a partir del año 1981 a través del Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajadores con responsabilidades familiares pero aún sigue siendo una asignatura

<sup>9</sup> Véase [en línea]: <http://www.eclac.cl/ceacepal/acercacea.htm>

<sup>10</sup> En cambio, en las leyes sobre las personas con discapacidad el ente “cuidador” suele ser el Estado al ser el promotor de la gestación de una institucionalidad destinada a abordar el tema.

pendiente. Esto no es casual si se considera que menos de la mitad de los países de América Latina y sólo un país del Caribe, Belice, han ratificado este convenio. Si bien 12 países de América Latina han promulgado leyes orientadas a dar o extender las licencias por paternidad, sólo dos países del Caribe han hecho lo mismo. El alcance real de estas leyes en los sistemas de empleo marcados por la informalidad es dudoso.

Tabla III

**Número de países por región\* según tipo de legislación sobre “autonomía económica de las mujeres”**

Legislación sobre	Caribe	América Latina	Península Ibérica
Licencia Maternidad	s/i	20	3
Madres Lactantes	s/i	20	2
Licencia paternidad	s/i	12	2
Discapacidad	s/i	18	3
Trabajo doméstico	s/i	4	0

Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. <http://www.cepal.org/oig/>. Organización Internacional del Trabajo (OIT). <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm>

Notas: \*Caribe (19 países), América Latina (20 países) y Península Ibérica (3 países).

En síntesis, es en el espacio doméstico donde se reproducen los valores culturales que inciden negativamente en el avance de la igualdad: i) las mujeres siguen teniendo una menor tasa de participación relativa; ii) una mayor tasa relativa de desempleo; iii) persiste la segregación horizontal y vertical; iv) ellas acumulan menor tiempo promedio de trabajo remunerado (en las jornadas diarias, y a lo largo del ciclo de vida) debido al peso de los valores tradicionales que condicionan la salida al mercado de trabajo y cuando ésta se produce ocurre principalmente por la sobre-representación de las mujeres en empleos precarios y mal remunerados.

### C. Autonomía en la toma de decisiones

En el último quinquenio, seis mujeres fueron electas presidentas en América Latina y el Caribe. Hoy, nada menos que el 42% de la población de América Latina se encuentra gobernado por una mujer. Un hecho inusitado en la historia. Esto no es casual. Ya pasaron 20 años desde que se aprobara la primera ley de cupos en la Argentina y varios países incorporaron cambios a sus códigos electorales. Catorce países latinoamericanos cuentan con legislación que establece cuotas y paridad para la inscripción de candidatas a los parlamentos nacionales.<sup>11</sup>

Atrás quedó la idea prevaleciente en buena parte del siglo XX acerca de la incapacidad de las mujeres para gobernar y tomar decisiones. Hoy existen comunidades políticas que han experimentado y valoran positivamente los cambios que introducen las mujeres con su participación en los más altos cargos públicos, desde la Presidencia hasta el nivel local, donde lenta, pero crecientemente las mujeres asumen cargos de poder y liderazgo.

<sup>11</sup> La Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

Los mecanismos de acción positiva, como las leyes de cuotas o la paridad<sup>12</sup> han marcado el desarrollo democrático de la región cambiando los números y los imaginarios ambos elementos constitutivos de la cultura democrática. Las batallas ganadas van más allá de la retórica, en varios países se ha alcanzado la masa crítica necesaria para incidir en las políticas y legislaciones. Además de las mujeres muchos hombres valoran positivamente su presencia como protagonistas dentro de las instituciones políticas.

En los últimos años los gobiernos de la región pusieron a la paridad en el centro de la agenda política como se establece en el Consenso de Quito que propone: “alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de representación y participación social y política (...) constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (CEPAL, 2007).

En el Observatorio se calculan los siguientes 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<sup>13</sup>
- Nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de las mujeres

## 1. Las Presidentas con mayúsculas

En la historia de la región en total se cuentan 12 presidentas o jefas de Estado, de las cuales 7 han sido electas en el último quinquenio. La elección popular de varias mujeres a la presidencia de los países desde 2005 marcó un punto de inflexión en la política regional. Tanto por la simultaneidad como por la frecuencia, el haber alcanzado esta investidura que simboliza el máximo poder, debe entenderse como un logro histórico en el que se expresan largos años de acumulación precedida por luchas feministas, resistencia a las dictaduras, participación en procesos de paz y el desarrollo de leyes de cuotas parlamentarias. Es con ese trasfondo que debieran interpretarse esos hechos. Simbólicamente las últimas elecciones significaron que las mujeres dejaron de ser una minoría virtual para convertirse en posibilidad real de ejercicio de poder.

Michelle Bachelet fue electa Presidenta de Chile en 2006 y llegó a tener un 84% de aprobación en su mandato; Cristina Fernández de Kirchner es Presidenta de la Argentina desde 2007; en el mismo año Portia Simpson-Miller llegó a ser Primera Ministra de Jamaica. En el 2010 tres mujeres han sido electas para conducir sus países: Laura Chinchilla en de Costa Rica; Kamla Persad-Bissessar Primera Ministra de Trinidad y Tabago y Dilma Rousseff Presidenta del Brasil.

<sup>12</sup> La paridad ocupa un lugar predominante en los debates sobre el enriquecimiento de la democracia. Se constituye en un acelerador de la igualdad *de facto* a diferencia de la cuota que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la sub representación de las mujeres en la política, es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre hombres y mujeres (UN-INSTRAW y UNIFEM, 2010).

<sup>13</sup> La información sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y del nivel jerárquico de los mecanismos para el Adelanto de la mujer puede encontrarse [en línea]: [www.cepal.org/oig](http://www.cepal.org/oig)

Desde hace unos años se ha comenzado a debatir y a consagrar la democracia paritaria, que consiste en una revisión del concepto de representación, que solamente atendía a la pluralidad ideológica y territorial, para pasar a considerar el hecho de que si la ciudadanía está compuesta por hombres y por mujeres, ambos deben estar representados en porcentajes iguales en el sistema político. En ese sentido, la paridad no es una cuota mayor a favor de las mujeres, sino que es la expresión más amplia de la universalidad (Montaño, 2007).

Los líderes de opinión consultados<sup>14</sup> sobre la participación política de las mujeres, afirman que las acciones afirmativas como las cuotas requieren para su pleno funcionamiento la sinergia entre una serie de factores de índole normativo-cultural, como son: el cumplimiento del mandato de posición,<sup>15</sup> la correcta aplicación de las sanciones que la ley establece cuando no se hace efectiva la cuota, el acceso al financiamiento por parte de las mujeres y la voluntad política de los partidos para hacer efectivas estas medidas. No obstante, solo 6 países han tipificado el mandato de posición en las listas y en 10 se explicita la sanción.<sup>16</sup>

Una buena noticia es que las actitudes hacia las acciones afirmativas y pro- paridad son apoyadas por la mayoría de las elites regionales. Efectivamente, los resultados de la última "Consulta a líderes de opinión de América Latina sobre la participación política de las mujeres y la paridad" (CEPAL, 2011) destacan que un 64% de los líderes de opinión apoya las leyes de cuotas para promover la participación política de las mujeres.

Los hombres, en particular, también están a favor de estas leyes (45%), pero de manera más débil que las mujeres. El grupo que está a favor está formado esencialmente por consultados que apoyan las cuotas, pero que se oponen a (o no opinan sobre) las sanciones a los partidos que no cumplan con éstas. Los que están a favor de las leyes de cuotas eran el 73% de los consultados dos años atrás, el 56% un año atrás, y hoy son el 64%.

## 2. Las constantes y los cambios en las actitudes de las elites

La lectura sobre los cambios y constantes en las actitudes de las elites durante las 3 consultas realizadas entre 2008 y 2010, muestran de manera clara que la opinión sobre los beneficios de la participación de las mujeres en la política se ha mantenido estable: esta mejora de la representatividad del sistema democrático permite demostrar la capacidad política de las mujeres.

Por otra parte, las elites reconocen que las acciones afirmativas destinadas a aumentar la participación política de las mujeres han tenido un fuerte efecto demostrativo en el sistema democrático: fortaleciendo la democracia y permitiendo la inclusión como nuevo sujeto en la toma

<sup>14</sup> Entre noviembre de 2010 y enero de 2011, la CEPAL realizó la tercera —las dos primeras se realizaron en 2008 y 2009 respectivamente— consulta a líderes de opinión de América Latina sobre la participación política de las mujeres y la paridad. Es una importante fuente de información sobre la opinión y percepción de personalidades del mundo público y privado de la región (académicos, políticos, empresarios y líderes del mundo social y religioso) que fueron seleccionados con el apoyo de expertos nacionales, buscando ciertos equilibrios (incluyendo el de género). La consulta realizada vía internet, consistió en un cuestionario de preguntas cerradas —en español y portugués— que recibió más de 450 respuestas. Los resultados de las encuestas se pueden consultar en línea: [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/oig/agrupadores\\_xml/aes687.xml&xsl=/oig/agrupadores\\_xml/agrupa\\_listado\\_adecisiones.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-decisiones.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/oig/agrupadores_xml/aes687.xml&xsl=/oig/agrupadores_xml/agrupa_listado_adecisiones.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-decisiones.xsl)

<sup>15</sup> El mandato de posición es uno de los factores que afecta la efectividad de las leyes. El propósito de este mandato es impedir que los partidos ubiquen a las mujeres al final de la lista, donde no tienen posibilidad real de ser elegidas. Por ejemplo, la ley de cupos argentina (1991) requiere que las mujeres conformen un mínimo de un 30% de los candidatos de la lista del partido y que estas mujeres se encuentren en lugares de la lista donde puedan salir electas.

<sup>16</sup> Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana cuentan en la actualidad con este mecanismo.

decisiones y que, por el contrario a ciertos discursos mediáticos, las leyes de cuotas no promueven la confrontación entre hombres y mujeres y tampoco impiden que los/as representantes lleguen a los cargos públicos y de representación por sus propios méritos.

El apoyo a las sanciones a los partidos que no cumplen con las cuotas previstas en las leyes cae durante las tres consultas, en 2008 fue de un 78%, luego 63%, y ahora 67% (de punta a punta, una caída de 11 puntos porcentuales); sin embargo, se mantiene sobre el 60%.

Un hallazgo importante de los resultados de la consulta en sus tres versiones, muestra que la opinión sobre las medidas de fortalecimiento de la corresponsabilidad van en aumento: un 76% en el primer estudio, 81% en el segundo y 84% hoy de los/las consultados opina que se debería fomentar una mayor participación de los hombres en las tareas del hogar.

### **3. Los impulsos y los frenos de la paridad política de género**

La mayoría de las elites de la región piensa que la principal oposición a la paridad política de género está "en los principales partidos políticos" (66%). Este porcentaje es casi igual al registrado en el estudio anterior (67%). Esto no significa que los partidos se opongan a esa paridad formalmente, en sus discursos y programas; sólo afirma que la principal oposición a la paridad "está en ellos". Pero no todos los partidos son iguales en este plano: las tres cuartas partes de los consultados sostienen que entre ellos hay algunas o muchas diferencias. Y esas diferencias (para el 62% de los consultados) surgen fundamentalmente de "diferentes concepciones o visiones sobre la sociedad". Los factores religiosos tendrían muy poca relevancia. Los partidos que suelen designarse como "socialmente conservadores" serían el principal problema para estos cambios, porque entre ellos, casi por definición, se valora el papel tradicional de las mujeres.

A pesar de estas oposiciones, las actitudes hacia las acciones afirmativas pro paridad se estarían volviendo más favorables: el 63% de los consultados piensa de esta manera. La principal razón que explicaría este cambio sería la influencia de los movimientos sociales de las mujeres (48% opina así), el contexto electoral (22%), el ejemplo de la elección de mujeres presidentas (15%) y la agenda de las instituciones internacionales (12%). Sólo el 4% menciona las agendas partidarias. Los consultados ven a los partidos como (al menos) el refugio de la principal oposición a la paridad de género, y ciertamente no los ven como uno de los promotores de las acciones afirmativas en este plano.

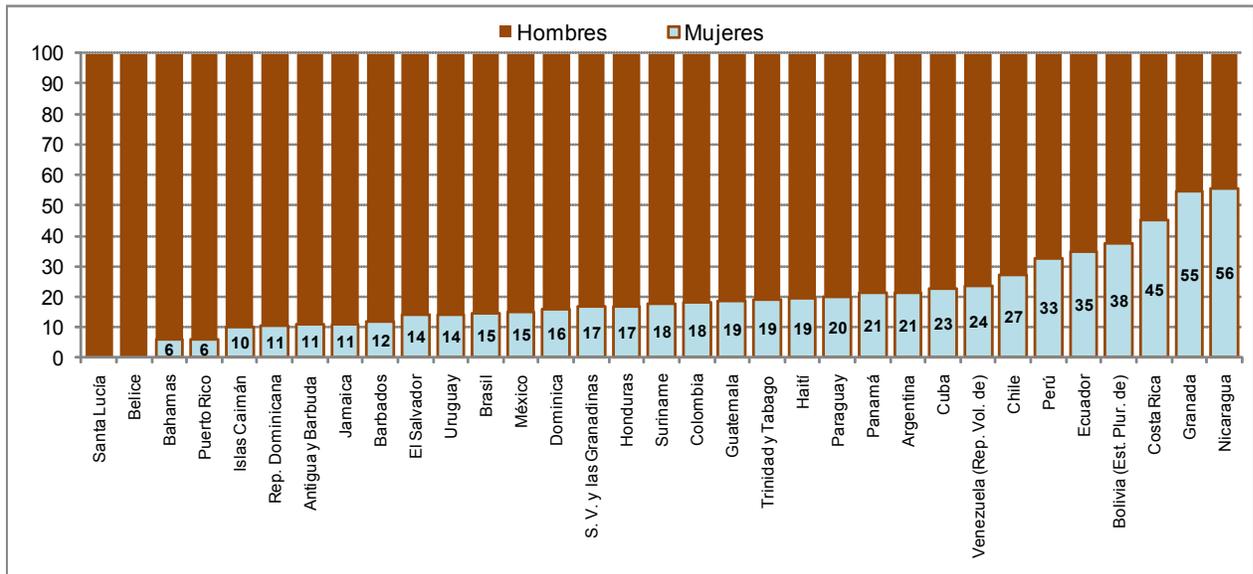
### **4. Paridad en los gabinetes**

La paridad en los gabinetes es aún incipiente. En el 2010 Nicaragua, Granada y Costa Rica contaban con la mayor presencia de mujeres entre los ministros de la región (56%, 55% y 45% respectivamente), no ocurría lo mismo en El Salvador, Uruguay y México donde la participación de las mujeres no superaba el 15% (véase el gráfico IX). En general, la proporción de mujeres dentro de los gabinetes no se ha mantenido constante dentro de los períodos gubernamentales que las han instalado y tampoco luego de finalizado el período presidencial.

El gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile y los de José Luis Rodríguez Zapatero en España (2004-2008, 2008-2012) pusieron la paridad como objetivo explícito y lo mantuvieron a lo largo de sus períodos presidenciales. Si se entiende que la paridad es un concepto político y no aritmético, la salida de ministras luego de algunas crisis de gabinete, en la medida que no rompa un equilibrio razonable permite mantener la caracterización de paritario al gabinete de referencia.

Gráfico X

**América Latina y el Caribe (33 países): participación de mujeres en gabinetes ministeriales, último período presidencial disponible a diciembre 2010**  
(En porcentajes)



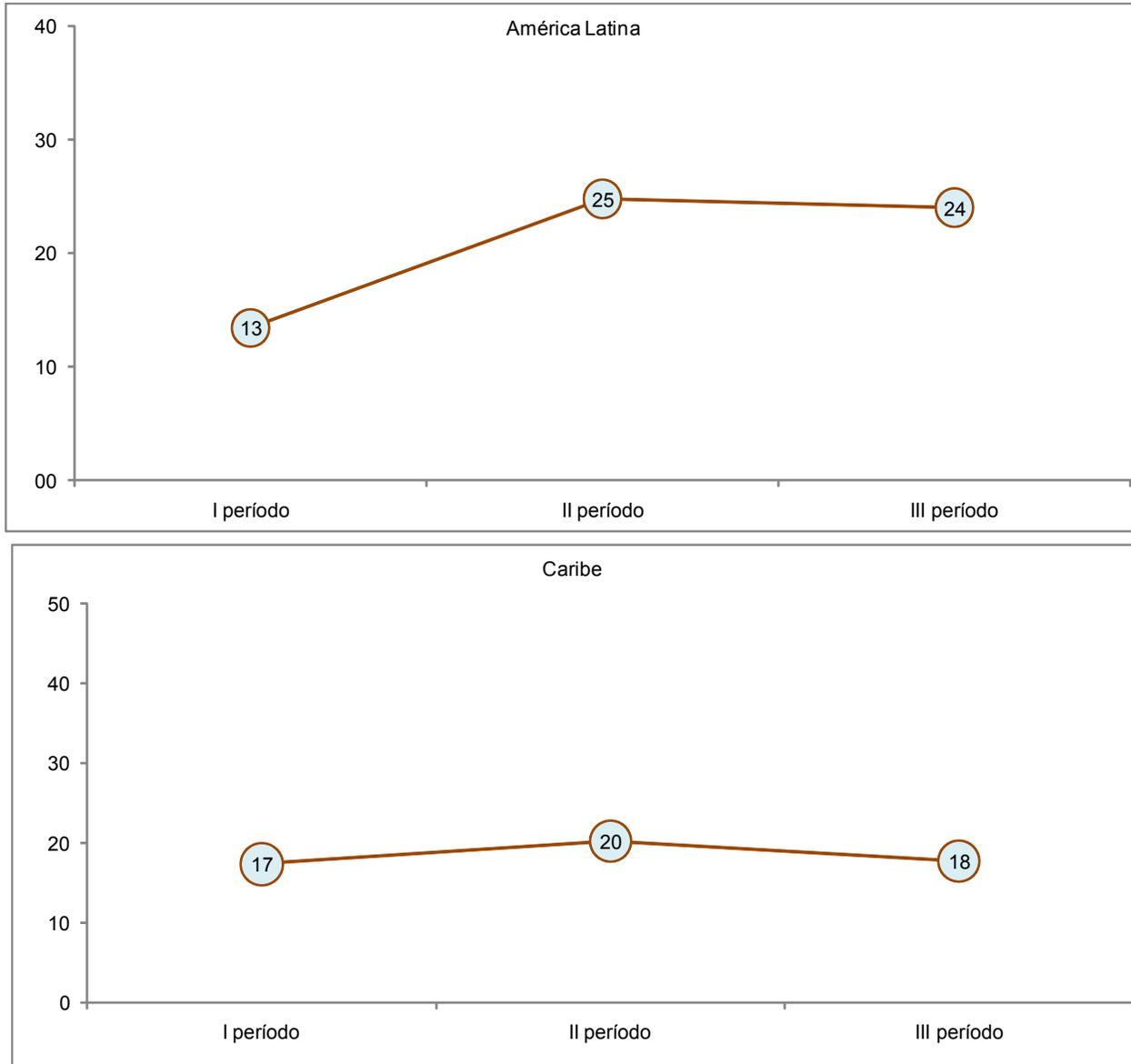
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, datos procesados por la CEPAL en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

A pesar de que la participación de las mujeres en los espacios de poder es cada día más frecuente y más cercana a la corriente principal de la política este no es un proceso consolidado. Hasta el 2006, la presencia de ministras en América Latina mostraba una tendencia creciente, a la fecha se puede afirmar que las ministras en los gabinetes presidenciales de la región aumenta lentamente y se concentra principalmente en el área socio-cultural (véase el gráfico XI).

Las mujeres designadas en cargos ministeriales lo son principalmente en el área social y cultural, superando ampliamente a los gabinetes políticos y económicos. Esto es cierto tanto para la región como para la Península Ibérica. Al analizar la composición de los gabinetes políticos por países, se observa que sólo 7 tienen ministras en esta área: el 22% en la Argentina, el 16,7% en Chile, el 16,7% en Colombia, el 17,6% en el Ecuador, el 25% en el Perú y el 9,1% en México. España que no aparece en la gráfica tiene un notable 50 % en el área económica. La distribución de las ministras en América Latina refleja principalmente su presencia en el área socio-cultural (véase el gráfico XI).

Gráfico XI

**América Latina (20 países)/a y el Caribe (13 países)/b: Porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales, últimos 3 meses periodos presidenciales a diciembre 2010**

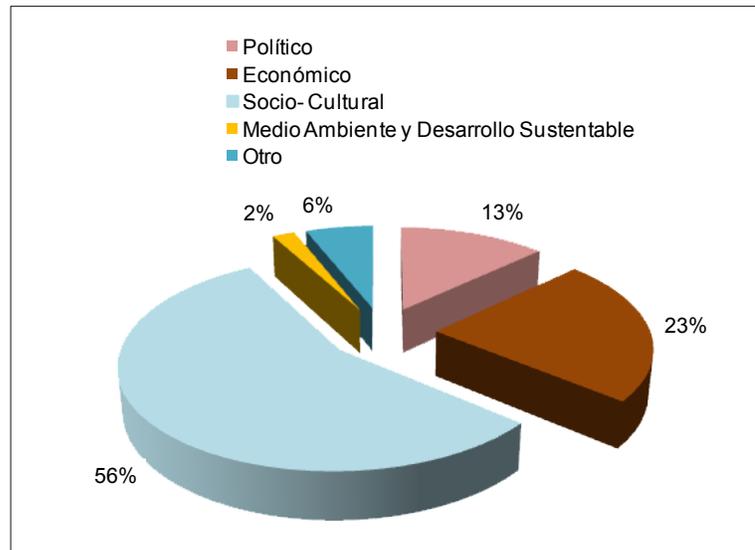


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales

a/Países América Latina: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela.

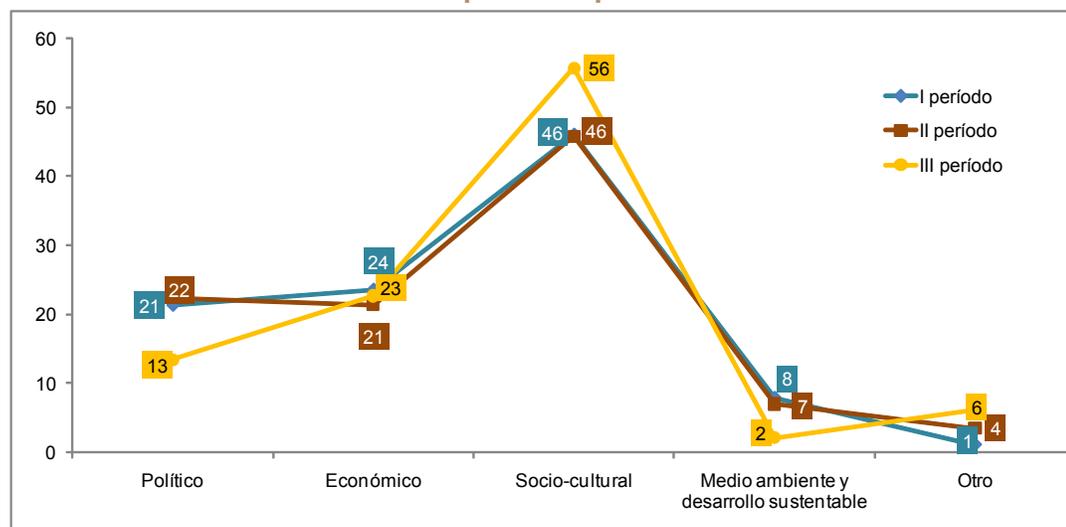
b/Países Caribe: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Haití, Islas Caiman, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago.

Gráfico XII  
**América Latina (20 países)/a: distribución de mujeres según tipo de gabinete, III 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, datos procesados por la CEPAL en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.  
 a/Países América Latina: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela.

Gráfico XIII  
**América Latina (20 países): evolución de la presencia de mujeres en Ministerios, tres últimos períodos presidenciales**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, datos procesados por la CEPAL en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.  
 a/Países América Latina: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela.

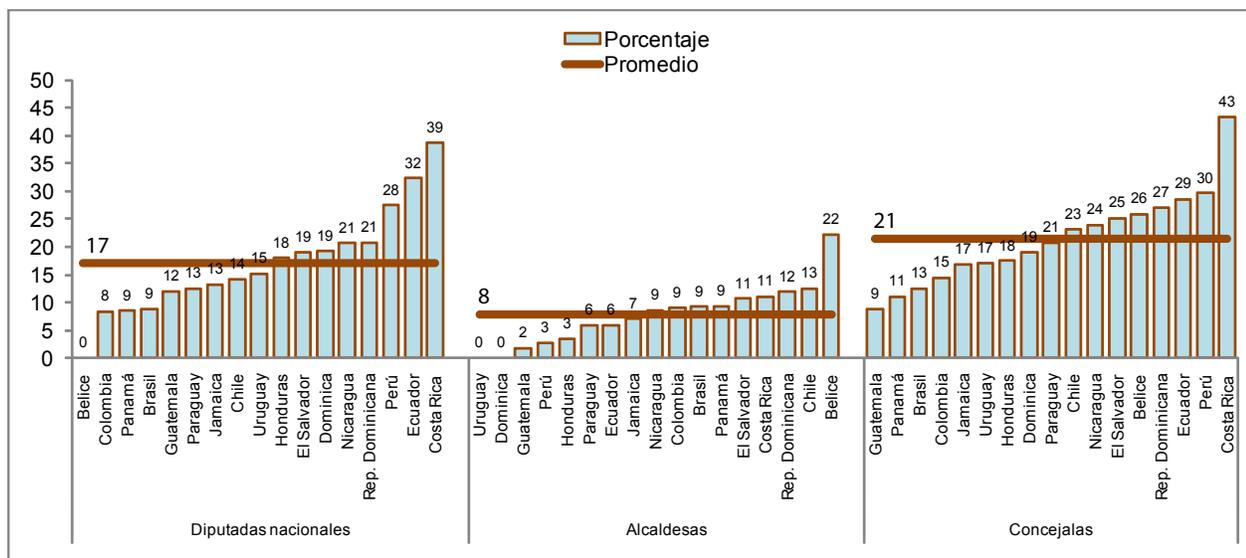
## 5. Mujeres en el Parlamento

La región tiene el promedio de representación parlamentaria de mujeres más alto del mundo: 24,4%. En Europa incluidos los países nórdicos las mujeres llegan al 21,9%.

El hecho de ser la región con mayor representación parlamentaria femenina, contribuye a reforzar la convicción que se desprende de 3 consultas realizadas por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (OIG) sobre el hecho de estar ante la presencia de una élite que acepta crecientemente la presencia de las mujeres en el poder y una ciudadanía que se constituye en una masa crítica democrática que vota por mujeres, confía en ellas y reconoce que este hecho es un acto democrático. Las consultas realizadas por el OIG y otros estudios reflejan que tanto en América Latina, el Caribe como en la Península Ibérica el clima favorable a la discriminación positiva ha mejorado en los últimos cinco años.

Gráfico XIV

### América Latina y el Caribe (17 países): diputadas, alcaldesas y concejales, año 2010 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, datos procesados por la CEPAL en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

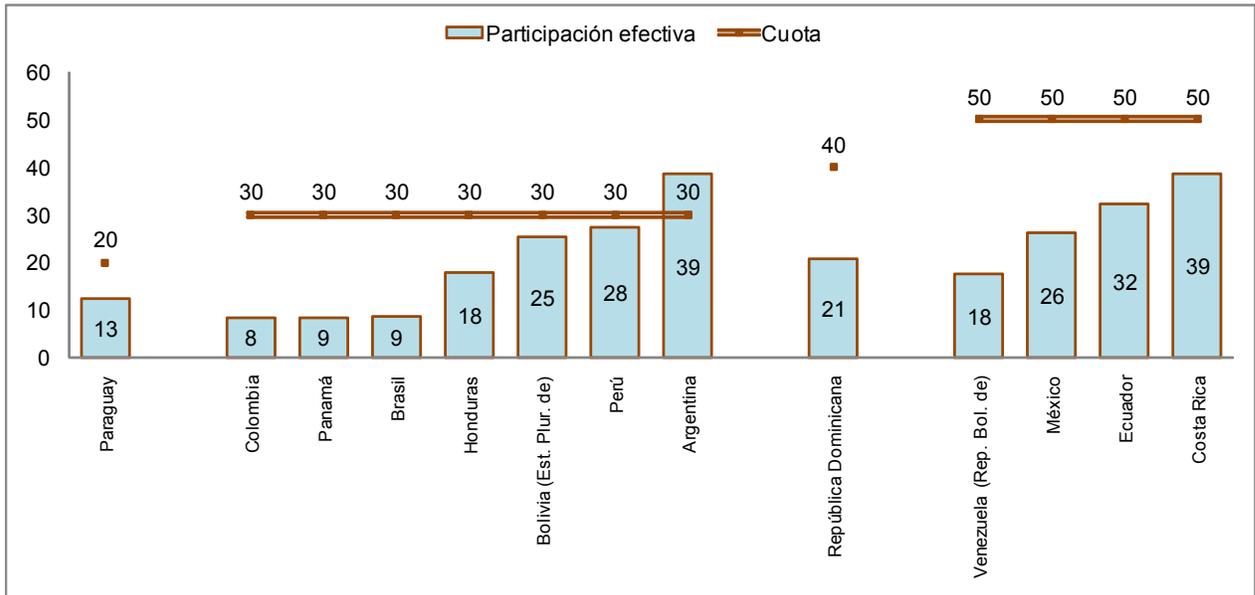
Las cuotas implementadas en 13 países varían entre un 20% y un 50% siendo la más común un 30% en 7 de ellos. Tres países que tienen leyes de cuota de 30% se encuentran en el camino de cumplirla habiendo llegado únicamente al cumplimiento de un tercio de lo estipulado por la ley.

Honduras está levemente por sobre la mitad de la cuota establecida, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú se empujan a alcanzarla y parece ser una meta realista para un periodo próximo, mientras que la Argentina supera ampliamente la cuota planteada.

Hay países que estipulan que la mitad de sus miembros deberían ser mujeres. Así mientras el Ecuador y Costa Rica están distantes del objetivo con 18 y 12 puntos porcentuales, Venezuela claramente dista sobremedida de la meta con 32 puntos porcentuales de distancia, situación que convendría analizar para fijar una meta más realista tal como lo han hecho el Paraguay, la República Dominicana y México donde la participación está menos distante de las metas.

Gráfico XV

**América Latina (13 países)a: cuotas establecidas por ley y participación efectiva de las mujeres en los parlamentos nacionales**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, datos procesados por la CEPAL en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

a/ El total de países que ha tipificado la cuota o la paridad en América Latina y el Caribe es de 14. 13 países la han implementado a la fecha y Uruguay la implementará el año 2014.

Por último, se destaca que algunos casos nacionales muestran una reversión considerable de la participación de las mujeres en el poder legislativo. Bahamas reduce la participación entre 2007 y 2010 de 20% a 12,2%. Belice pasa de una representación baja (6,7%) en 2007, a una nula en el 2010. Colombia, que había alcanzado en el año 2006 el 12,1% de participación de mujeres en la legislatura nacional, cuenta ahora con sólo 8,4%.

Recuadro XI

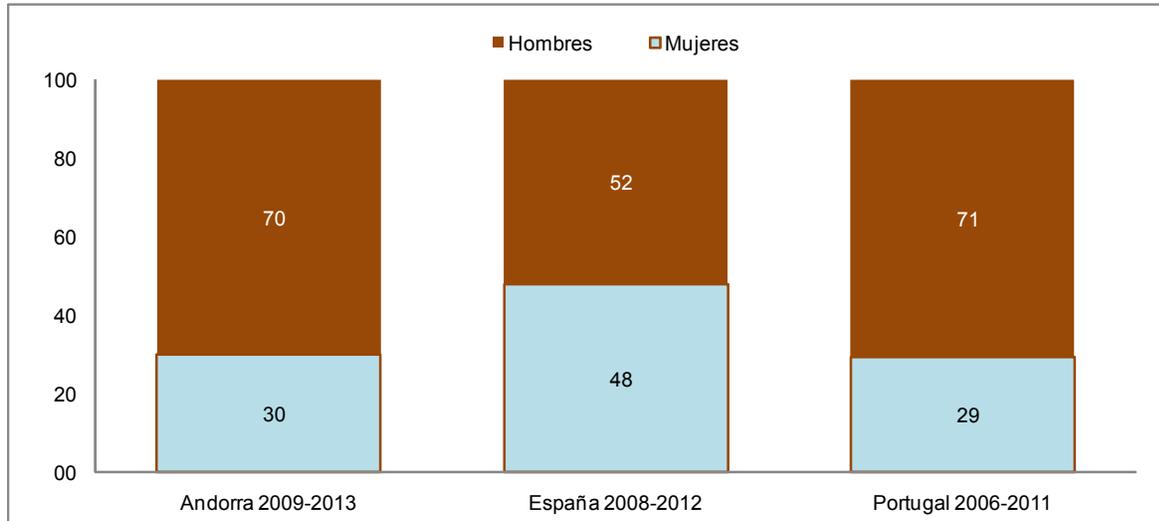
**La participación política de las mujeres en la Península Ibérica**

Por el lado de la autonomía política, los países de Iberoamérica muestran una posición de paridad medianamente consolidada en los ámbitos ejecutivos y legislativos. Como puede verse en los gráficos siguientes, la presencia de mujeres en gabinetes ministeriales se ubica en torno al 30% en los casos de Portugal y Andorra, y llega a un superlativo 47,8% en España. Sin dudas, la influencia de la Ley de Igualdad en este último caso nacional ha sido un factor determinante, lo que da cuenta de la relevancia de marcos jurídicos potentes y abarcadores.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe

Gráfico XVI

**Península Ibérica: porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales**

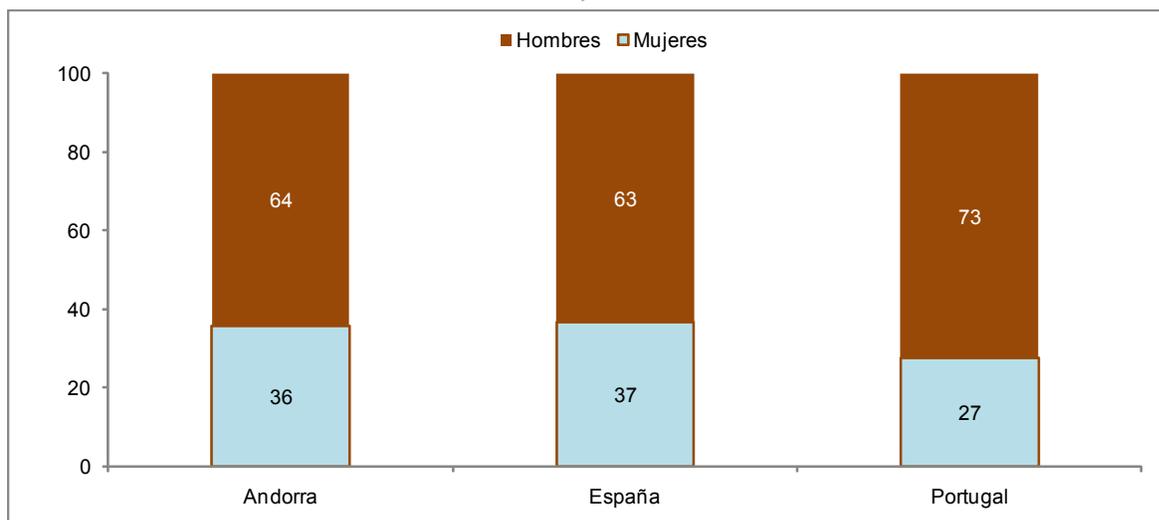


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, datos procesados por la CEPAL en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

En los parlamentos nacionales, la participación femenina es superior en todos los casos al 25%, llegando a superar el 35% en los casos de Andorra y España. Este nivel de participación parlamentaria de las mujeres aparece como un proceso consolidado en España que viene mostrando estos niveles desde comienzos del 2000. En cambio, en Andorra y Portugal, la consolidación de niveles mayores es un fenómeno más reciente, consolidándose en el último quinquenio.

Gráfico XVII

**Península Ibérica: proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional, año 2010**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, en base a información obtenida de La Unión Interparlamentaria (IPU).

## 6. Los poderes locales

En materia de gobiernos locales, la participación de las mujeres es aun baja a nivel del ejecutivo municipal que no supera el 8%, con un incremento tenue en los últimos años.<sup>17</sup>

Esta exigua realidad es de gran relevancia, cuando se relaciona con un total de de 24 430 municipios que eligieron autoridades en el último período electoral en América Latina y tres países del Caribe. Aún más, esta realidad muestra que este ámbito gubernamental en que se toman las decisiones sobre los destinos de ciudades, las posibilidades de acceso al poder son más lejanas.

La situación a nivel de los concejos deliberativos y consultivos es algo mejor, pero la meta de la paridad sigue siendo lejana. En promedio, América Latina cuenta con 21,7% de mujeres participando en los poderes legislativos de nivel local. Entre los países en los que se cuenta con información de este indicador, 5 tienen un nivel de representación de mujeres en las legislaturas locales que no supera el 15%, 12 países cuentan con una participación de entre el 15% y el 30% y sólo 2 (Costa Rica y Trinidad y Tabago) tienen más de un 30% de mujeres en los concejos locales. Los países con mayor participación de mujeres en los concejos locales son aquellos que tienen algún tipo de acción afirmativa que la impulsa. No obstante, es relevante señalar que este porcentaje es muy inferior a las metas de paridad normativa que mandatan las cuotas aplicadas a este nivel de gobierno en 19 Estados.

Tabla IV

### Número de países por región\* que tienen leyes de cuota o paridad y porcentaje de la ley de cuota

		Ley de cuotas o paridad	% Cuota
<b>Caribe</b>	Total	No tiene	--
<b>América latina</b>	Total	14	20 -50
<b>Península Ibérica</b>	Total	2	33- 40

Fuente: Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. <http://www.cepal.org/oig/>.

\*Caribe (19 países), América Latina (20 países) y Península Ibérica (3 países).

## 7. El poder judicial avanza en el Caribe

De manera general la composición por sexo en los máximos tribunales de justicia es mayoritariamente masculina. La participación de las mujeres en el poder judicial, muestra que en promedio el 19% del total de los cargos en el máximo tribunal de justicia de la región corresponde a mujeres, 9 países tienen una representación que no supera el 15%, 11 países tienen una representación entre el 15% y el 30%, y 14 países están cerca de alcanzar el tercio de los

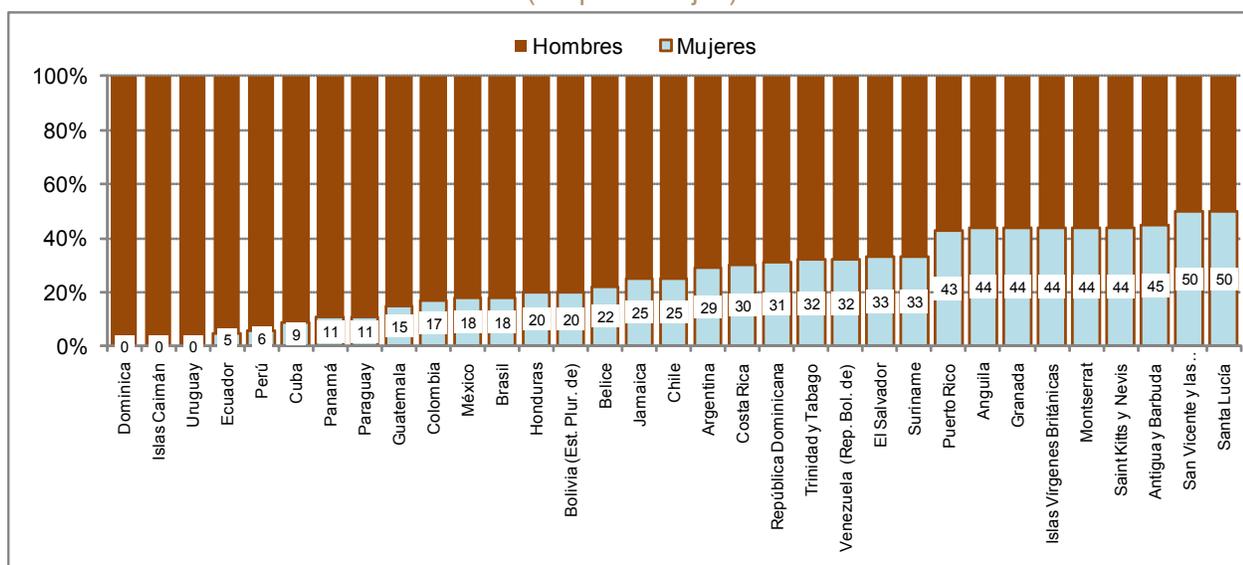
<sup>17</sup> De hecho, en tres países se observa una declinación de la tasa de mujeres alcaldesas: Honduras, Jamaica y Panamá.

cargos en la máxima entidad del poder judicial (véase el gráfico XVII). Los países del Caribe<sup>18</sup> son la excepción ya que están cercanos a la paridad con una participación de 50 % de mujeres.

En el caso de Colombia aunque existe una legislación de cuotas para los cargos administrativos que rige en el Poder ejecutivo y que estipula que en los de mayor nivel decisorio deben estar representadas las mujeres en un 30% (Ley 581 de 2000), para el 2009 sólo el 17% de los cargos de las magistraturas estaba en manos de mujeres.

Gráfico XVIII

**América Latina y el Caribe (33 países): participación de mujeres en el máximo Tribunal de Justicia, 2009**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

Recuadro XII

**Logros en la presencia de las mujeres en el poder judicial en la Península Ibérica (2009)**

En España la profesión de jueza estuvo prohibida hasta el año 1966 y la primera mujer que vistió una toga lo hizo en 1977. En la actualidad sólo el 9% de los cargos en el máximo tribunal de justicia son ocupados por mujeres, aun cuando la Ley para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (2007) establece que los poderes públicos procurarán mantener una presencia equilibrada entre hombres y mujeres.

Para Andorra y Portugal, los logros en el ámbito del poder judicial son menos sustantivos, con una representación nula en el caso de Andorra, y de apenas un 2% en el caso de Portugal.

Fuente: Elaboración propia en base a la información del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

<sup>18</sup> En el Caribe, seis países independientes (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) y tres territorios británicos de ultramar (Anguila, las Islas Vírgenes Británicas y Montserrat) tienen como máximo tribunal de justicia a la Corte Suprema del Caribe Oriental (*Eastern Caribbean Supreme Court*) que administra el sistema judicial, basado en el derecho anglosajón y las leyes escritas.

En síntesis la participación de las mujeres en la construcción de la autonomía política aunque presenta particularidades nacionales y sub regionales coincide con la percepción general de las elites políticas acerca de la irreversibilidad del avance de las mujeres.

## **IV. ¿Paredes de cristal entre las tres esferas de la autonomía?**

El análisis de los avances obtenidos en cada esfera de la autonomía de las mujeres muestra que las articulaciones virtuosas entre ellas, son un desafío pendiente para la información, el análisis y, sobre todo, para las políticas de igualdad. Parafraseando la idea del techo de cristal que alude a los obstáculos que impiden el ascenso de las mujeres a los niveles más altos de la toma de decisiones se afirma que el panorama revisado constituye un escenario donde "paredes de cristal" impiden el abordaje integral o transversal al que obligan las políticas de género. Esta conclusión preliminar, más bien una hipótesis para continuar la investigación, interpela la forma como se han venido ejecutando las recomendaciones internacionales a favor de la igualdad de género, donde junto a un enfoque de derechos se propone políticas integrales, transversales y descentralizadas, con base territorial. No es un azar que al estudiar la situación de las mujeres se perciba un abordaje sectorial y fragmentado que contribuye a la existencia de estas paredes de cristal.

En ese sentido, si bien la autonomía de las mujeres se construye siguiendo múltiples caminos, se sabe que todos ellos deben pasar por recorrer las fronteras entre vida pública y privada, si se quiere que el costo del desarrollo no caiga sobre los hombros de las mujeres. Se sabe que los países que han logrado avanzar efectivamente cambiando la vida cotidiana de las mujeres son aquellos que han fortalecido el ejercicio de sus derechos dentro y fuera del hogar, en la vida económica, política y cultural y lo han hecho fomentando la coordinación institucional e intersectorial aun débil en la región.

Por otro lado, lo que ocurre en una u otra dimensión de la autonomía no se explica solo por sus interrelaciones. Es imprescindible tomar nota de los procesos sociológicos, históricos y culturales que los condicionan. Por añadidura, la propia persistencia de la discriminación de género marca en forma decisiva el alcance de los cambios que se generan por la activación de algunas relaciones virtuosas entre las dimensiones de la autonomía.

En efecto, la participación laboral de las mujeres ha influido en el descenso de la fecundidad, lo cual ha facilitado a su vez el acceso al mercado laboral, la educación misma es un factor de empoderamiento y de superación de la pobreza, sin embargo aun abundan las mujeres pobres y hasta las educadas siguen ganando menos que sus pares varones. El aumento en la participación política ha cambiado el paisaje democrático, pero quienes llegan a los niveles más altos de representación siguen enfrentando los techos o paredes de cristal y las barreras culturales y financieras que les impiden ejercer su ciudadanía política con mayor independencia y recursos.

Se sabe que una vida saludable y libre de violencia va de la mano de cambios educativos y culturales. Se sabe que, cuando las mujeres cuentan con ingresos propios aunque sean mínimos, enfrentan la violencia de manera más decidida, mientras que las que dependen económicamente de los agresores tienen más dificultades. Pero también sigue siendo cierto que muchas mujeres con ingresos, empleo estable y hasta niveles altos de educación son asesinadas por sus parejas o ex parejas, dejando al descubierto el flanco más oscuro de la discriminación.

Los gobiernos en la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer, recomendaron avanzar en una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral y desarrollar las medidas de política social y económica necesarias para avanzar en la valorización social y el reconocimiento

del valor económico del trabajo no remunerado y fortalecer el derecho al cuidado para todas las personas. Además de fortalecer la ciudadanía de las mujeres y promover y fortalecer políticas que garanticen los derechos humanos de las mujeres en su diversidad. Junto con adoptar medidas de igualdad de género, raza y etnia para asegurar la redistribución equitativa de la riqueza.

Recomiendan asimismo ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones de nivel regional, nacional y subnacional, adoptando por parte de los Estados, las medidas necesarias para asegurar la paridad de género a fin de fortalecer las democracias de América Latina y el Caribe, con una perspectiva étnico-racial.

Igualmente, se exhorta a los gobiernos a enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres y adoptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres en los espacios públicos y privados, prestando especial atención a las mujeres afrodescendientes, indígenas, lesbianas, transgénero, del campo, de la selva, migrantes y de las zonas de frontera. Y promover políticas dirigidas al cambio de los patrones socioculturales que reproducen la violencia y la discriminación hacia las mujeres.

Recomiendan también facilitar el acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías y promover medios de comunicación igualitarios, democráticos y no discriminatorios y promover medidas de políticas orientadas a facilitar el acceso de las mujeres de todas las edades a las comunicaciones y a las nuevas tecnologías de la información, como la educación y la capacitación sobre el uso de tales tecnologías para la creación de redes, la promoción y el intercambio de información, las actividades educativas, y el empleo especializado en las actividades económicas.

Por último, recomiendan promover la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres de manera de garantizar las condiciones y los recursos para la protección y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en todas las etapas de su ciclo de vida y en los diversos grupos poblacionales, sin ningún tipo de discriminación, basándose en el enfoque integral promovido en el Programa de Acción de la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, lo que implica garantizar la realización del aborto en condiciones seguras en los casos autorizados por la ley, revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que se hayan sometido a abortos, fortalecer los planes y programas que promuevan la maternidad saludable y reducir los embarazos en la adolescencia.

## Bibliografía

- Bongaarts, John (1978), "A framework for the analysis of the proximate determinants of fertility" en *Population and Development Review*, vol. 4, N° 1, pp. 105-132.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Consulta a líderes de opinión de América Latina sobre la participación política de las mujeres y la paridad* [En línea]: <http://www.cepal.org/oig>.
- \_\_\_\_\_ (2010a), *¿Qué Estado para qué Igualdad?* (LC/2450(CRM.11/13)), Santiago de Chile, junio [en línea] <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/40116/Que\\_Estado\\_para\\_que\\_igualdad.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2010b), "Consenso de Brasilia", undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, 13 al 16 de julio de 2010 [en línea] <[http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia\\_ESP.pdf](http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2010c), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo [en línea] <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-SES.33-3\\_La\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad\\_doc\\_completo.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2010d), *Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio*, Serie Mujer y desarrollo N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, julio.
- \_\_\_\_\_ (2010e), *Manual de uso del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe* (LC/L.3223), Santiago de Chile, mayo [en línea] <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/40111/ManualObservatorioWebEspanol.pdf>>.
- \_\_\_\_\_ (2009), ¡Ni una más! Del dicho al hecho ¿Cuánto falta por recorrer?, Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas "Latinoamérica Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres", Santiago de Chile, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Consenso de Quito" (DSC/1), décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 al 9 de agosto de 2007 [en línea] <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>>.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género* (LC/R.2136-P/E), Santiago de Chile, agosto [en línea] <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/26731/Guia%20asistencia.pdf>>.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Informe de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2256(CRM.9/6)), México, 28 de junio de 2004 [en línea] <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/15198/lcg2256e.pdf>>.
- Consejo Económico y Social (2010), *Informe de los Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre los indicadores de la violencia contra la mujer. Nota del Secretario General*, Comisión Estadística, 22 a 25 de febrero de 2011 (E/CN.3/2011/5), Nueva York [en línea] <[http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/0/41340/2011\\_5\\_FOC\\_GenderStats\\_S.pdf](http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/0/41340/2011_5_FOC_GenderStats_S.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Informe de los Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre el examen de los indicadores de la violencia contra la mujer. Nota del Secretario General*, Comisión Estadística, 24 al 29 de febrero de 2009 (E/CN.3/2009/13), Nueva York [en línea] <<http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/0/41340/ReportFinal40thStatisticalCommissionSpanish.pdf>>.
- FAO (Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe en Santiago de Chile) (2010), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, FAO/OIT/CEPAL/RUTA (Unidad Regional de Asistencia Técnica) Roma.
- Fraser, Nancy (2000), "Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento", en *New Left Review*, Septiembre (4), Akal, Madrid, pp. 55-68.
- Gómez Luna, María Eugenia y Viridiana Sosa Márquez (2010), *Clasificación de actividades de uso del tiempo para América Latina y el Caribe*, CAUTAL: Propuesta para discusión, Conferencia Estadística de las Américas/ CEPAL/ UNIFEM/ INEGI/ INMUJERES, México.

- Langer, Ana y Gustavo Nigenda (2000) *Salud sexual y reproductiva y reforma del sector salud en América Latina y el Caribe. Desafíos y Oportunidades*, Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto Nacional de Salud Pública, México.
- Milosavljevic, Vivian (2007), *Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL No 92 (LC/G.2321-P), Santiago de Chile, junio.
- Montaño, Sonia (2010). "El cuidado en acción". *El cuidado en acción entre el derecho y el trabajo*. Cuadernos de la CEPAL, N°94 (LC/G.2454-P). Sonia Montaño y Coral Calderón (coords.), Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.35.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Manual de capacitación. Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe*, (LC/L. 2726) CEPAL.
- Naciones Unidas, (1995), *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (A/CONF.177/20)*, Nueva York, 27 de octubre [en línea] <<http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/reports/platesp.htm>>.
- Olavarría, José y Sebastián Madrid (2005) *Sexualidad, fecundidad y paternidad en varones adolescentes en América Latina y el Caribe*. UNFPA, FLACSO, México
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2011), *Survey Module on Violence against Women*, Cuestionario internacional desarrollado para UNECE por Henrica A.F.M. Jansen para el cálculo de los indicadores sobre la violencia contra la mujer recomendados por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas [en línea] <<http://www1.unece.org/stat/platform/display/VAW/measuring+violence+against+women>>.
- \_\_\_\_\_ (2010) *Report and documentation of the Second Expert Group Meeting on Measuring Violence against Women* (Geneva, 18-19 November 2010) [en línea] <<http://www.unece.org/stats/documents/2010.11.vaw.htm>>.
- UN-INSTRAW (Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW) y UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (2010), *El sistema electoral de Costa Rica en la participación y representación política de las mujeres*, INSTRAW/UNIFEM/INAMU/AECID, Costa Rica, agosto.
- Veras Soares, F. y Silva, E. (2010a), "Empowering or Reinforcing Traditional Roles: Can CCTs Address Gender Vulnerabilities?" *One Pager*, vol. 115, International Policy Centre for Inclusive Growth. 104
- \_\_\_\_\_ (2010b), "Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities: case studies of Brazil, Chile and Colombia", *Working Paper No. 69*, Brasilia, International Policy Centre (IPC).
- Villanueva, Rocio (2009), "El registro de feminicidio en el Ministerio Público del Perú", en CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010d), *Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio*, Serie Mujer y desarrollo N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, julio.

