

Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres

Observatorio de igualdad de género
de América Latina y el Caribe (OIG)

Informe anual 2012

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto
Sonia Montaña
Directora, División de Asuntos de Género
Ricardo Pérez
Director, División de Documentos y Publicaciones

El presente documento se elaboró bajo la supervisión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El trabajo se llevó a cabo bajo la directa responsabilidad de Sonia Montaña, Directora de la División de Asuntos de Género. Los aportes sustantivos estuvieron a cargo Alejandra Valdés, Corina Rodríguez y Paulina Pavez. Se agradecen especialmente los aportes de Jimena Arias, María Cristina Benavente y Patricio Olivera.

Este informe es posible gracias a la contribución de los países miembros de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que desde 2007 y de manera regular aportan información oficial al Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (OIG) para la construcción de los indicadores.

Se agradece las contribuciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.

ÍNDICE

Página

Presentación

Parte I

La autonomía de las mujeres bajo la lupa

A. Introducción

B. El cuerpo, territorio en disputa

1. Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima
2. La debilidad estadística de los registros administrativos
3. Lento progreso de la reducción de la mortalidad materna
4. Los indicadores de salud reproductiva
5. La maternidad adolescente: la desigualdad en distintas dimensiones
6. Hacia el control de la vida sexual y reproductiva de las mujeres

D. La paridad, una larga espera

1. Las ministras
2. Las parlamentarias
3. Las autoridades municipales
4. Las magistradas del poder judicial
5. Firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

C. Pobreza de ingresos y pobreza de tiempo

1. Ingresos propios
2. El Tiempo total de trabajo

Parte II

Los programas de transferencias de ingresos, la protección social, la autonomía económica y el trabajo de las mujeres

A. Introducción

B. Los PTC en América Latina: estado de situación

1. Las principales características de los PTC
2. El rendimiento de los PTC
3. Algunos valores implícitos en los PTC, y ciertas controversias

C. Los PTC y las mujeres: ¿un paso adelante y dos para atrás?

1. Programas de mujeres, pero... ¿para mujeres?
2. El maternalismo social y la organización del cuidado: más de lo mismo
3. El trabajo de las mujeres: el tema sin resolver

D. De los PTC a sistemas de protección social integrados, homogéneos e inclusivos

E. Lento avance hacia la autonomía, el reconocimiento y la redistribución

Parte I

Cuadros

Cuadro I.1 Formas y manifestaciones de violencia contra la mujer en diversos escenarios, según clasificación de las Naciones Unidas, 2006

Cuadro I.2 Fechas en las cuales, por primera vez, fue nombrada una mujer presidente del parlamento, en la historia parlamentaria nacional

Gráficos

Gráfico I.1 América Latina (11 Países) y España: muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, año 2011

Gráfico I.2 El Caribe (4 países): muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, último año disponible

Gráfico I.3 América Latina (20 países), el Caribe (8 países): evolución de la razón de mortalidad materna, 1990-2010

Gráfico I.4 América latina (20 países), el Caribe (8 países), península ibérica (2 países): razón de mortalidad materna, 2005 y 2010

Gráfico I.5 América Latina (17 países) y el Caribe (2 países): mujeres de 15 a 19 años que son madres, último período disponible

Gráfico I.6 América Latina (5 países): desigualdad en el comportamiento reproductivo de las jóvenes de 15 a 19 años que son madres o están embarazadas, según quintiles de ingreso.

Gráfico I.7 América latina (10 países) y el Caribe (9 países): demanda insatisfecha de planificación familiar

Gráfico I.8 América latina y el Caribe: sufragio universal y acceso a la presidencia de las mujeres, 1932-2010

Gráfico I.9 América Latina (20 países), el Caribe (13 países): participación de mujeres en gabinetes ministeriales, último periodo presidencial disponible a diciembre de 2011

Gráfico I.10 El Caribe (11 países), evolución de la participación de las mujeres en los gabinetes ministeriales, durante los dos últimos periodos presidenciales

Gráfico I.11 América Latina (20 países), evolución de la participación de las mujeres en gabinetes ministeriales, últimos dos periodos presidenciales

Gráfico I.12 América Latina (20 países): distribución de mujeres según tipo de gabinete, penúltimo y último período presidencial, a diciembre de 2011

Gráfico I.13 El Caribe (11 países): distribución de mujeres según tipo de gabinete, penúltimo y último período presidencial, a diciembre de 2011

Gráfico I.14 América Latina (19 países), el Caribe (14 países) y la península ibérica (3 países): mujeres electas en los parlamentos nacionales, 2012

Gráfico I.15 América Latina (20 países), el Caribe (3 países): alcaldesas electas, 2011

Gráfico I.15A

Gráfico I.16 América Latina (16 países), el Caribe (4 países): *poder* local, concejales, 2011

Gráfico I.17 América Latina (promedio simple 20 países): evolución de la participación de las mujeres en el máximo tribunal de justicia, según año posterior a la conferencia regional de la mujer

Gráfico I.18 América Latina (20 países) y el Caribe (13 países): participación e mujeres en el máximo tribunal de justicia, 2011

Gráfico I.19 América Latina (promedio simple países): índice de feminidad en la pobreza. Número de mujeres que viven en situación de indigencia y pobreza en la población adulta de 10 a 59 años, cerca de 1990 a 2010

Gráfico I.20 América Latina (17 países): relación de salarios entre sexos/a. (porcentaje). C. 2011 /b

Gráfico I.21 América Latina (14 países): población sin ingresos propios por sexo, total nacional. Alrededor de 2010

Gráfico I.21a América Latina (14 países): población sin ingresos propios por sexo, zona rural. Alrededor de 2010

Gráfico I.22 América Latina (promedio simple países): mujeres de 15 años y más sin ingresos propios/a por condición de pobreza, zonas urbanas, 1994-2010

Gráfico I.23 América Latina (promedio simple 14 países): población a/ sin ingresos propios por sexo, tramos de edad y condición de pobreza, zonas urbanas, excluidos los estudiantes, alrededor de 2010

Gráfico I.24 América Latina (15 países): personas mayores sin jubilación o pensión según sexo, año 2010.

Gráfico I.25 América Latina (7 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado, por la población ocupada de 15 años y más.

Gráfico I.25a América Latina (2 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado, por la población ocupada de 15 años y mas, último periodo disponible

Gráfico I.26 América Latina (7 países): tiempo destinado al trabajo total, por la población no ocupada de 15 años y más

Gráfico I.26a América Latina (2 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado, por la población no ocupada de 15 años y mas, último periodo disponible

Gráfico I.27 América Latina (7 países): trabajo doméstico no remunerado por sexo y grupo de edad

Recuadros

Recuadro I.1 Indicadores de Autonomía Física OIG

Recuadro I.2 La tipificación del feminicidio o femicidio en las legislaciones de América Latina

Recuadro I.3 Las fuentes de información sobre violencia de género

Recuadro I.4 Las encuestas de violencia, las experiencias de México y Ecuador

Recuadro I.5 El impacto de las políticas de salud sexual y reproductiva en el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú.

Recuadro I.6 Hacia Cairo +20

Recuadro I.7 Indicadores de Autonomía en la toma de decisiones, OIG

Recuadro I.8 Indicadores de Autonomía económica, OIG

Recuadro I.9 Personas con más de 60 años sin ingresos propios

Recuadro I.10 La importancia de las encuestas de uso del tiempo

Recuadro I.11 Consenso de Brasilia. XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe los desafíos pendientes

Parte II

Cuadros

Cuadro II.1 Mujeres según presencia de hijos/as menores de 15 años y percepción de PTC

Cuadro II.2 Ecuador, mujeres según condición de actividad y percepción PTC, 2010

Cuadro II.3 Mujeres según zona de residencia y percepción de PTC

Cuadro II.4 Mujeres según condición de pobreza y percepción de PTC

Gráficos

Gráfico II.1 América Latina (2009-2010) – cobertura PTC

Gráfico II. 2a. México: tiempo de trabajo de las mujeres con y sin PTC, 2010

Gráfico II. 2b Ecuador 2010: tiempo de trabajo de las mujeres con y sin PTC

Gráfico II.3a México. Mujeres con hijos/as menores de 15 años en el hogar según percepción PTC

Gráfico II.3a Ecuador mujeres con hijos/as menores de 15 años en el hogar según percepción PTC

Gráfico II.4 Ecuador, uso del tiempo. Mujeres según condición de actividad y percepción de PTC, 2010

Gráfico II.5a México, uso del tiempo. Mujeres rurales según percepción de PTC

Gráfico II.5b Ecuador, uso del tiempo. Mujeres rurales según percepción de PTC

Gráfico II.6.a México, uso del tiempo. Mujeres pobres según percepción de PTC

Gráfico II.6.b Ecuador, uso del tiempo. Mujeres pobres según percepción de PTC

Recuadros

Recuadro II.1 Las mujeres y los PTC: Un mundo de contradicciones

Bibliografía

PRESENTACIÓN

En este tercer Informe del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (OIG) se centra la mirada en el análisis de los indicadores de autonomía física, económica y en la toma de decisiones, cuyo telón de fondo es la agenda regional generada por los Consensos ratificados en la XI 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). También se presenta una reflexión sobre los programas de transferencias condicionadas (PTC) en el marco de los sistemas de protección social y su capacidad de incluir a las mujeres como sujetos de derechos. Finalmente y como producto del esfuerzo colectivo de los mecanismos para el adelanto de la mujer, presentamos un anexo estadístico que da cuenta de información oficial, periódica y relevante que permite mejorar el análisis de las políticas públicas.

Destacan las siguientes observaciones. La autonomía física de las mujeres muestra una arista doble, por un lado la mortalidad materna no presenta una evolución negativa y la región sigue relativamente en mejores condiciones que otras regiones, la demanda insatisfecha de anticonceptivos tiende a disminuir mientras que el embarazo adolescente azota principalmente a las mujeres pobres y la violencia de género muestra síntomas evidentes de agravamiento.

En cuanto a la autonomía en la toma de decisiones, el aumento de la presencia de las mujeres a nivel de la presidencia de los gobiernos de la región durante los últimos años, en la representación parlamentaria especialmente en la última década y en el poder judicial mucho más recientemente y en pocos países figura entre las buenas noticias principalmente porque rompe el techo de cristal que impedía su acceso a los cargos más altos.

Son los indicadores de autonomía económica los que muestran el desafío a las políticas públicas. En un contexto de crecimiento de las economías y de reducción de la pobreza, la proporción de mujeres entre pobres e indigentes es un llamado de atención fuerte a modificar las políticas económicas eliminando todas las barreras que impiden el acceso equitativo de las mujeres al mercado laboral. Entender que la igualdad de género es un pilar de la economía y del desarrollo sostenible, toda vez que el análisis de los indicadores alertan contra el riesgo de una segmentación cada vez más evidente entre políticas para los pobres de carácter asistencial con políticas productivas a las que las mujeres a pesar de su mayor escolaridad no acceden por la obligatoriedad social de cuidar de las personas dependientes.

Con relación a los programas de transferencia condicionada cuyos efectos positivos sobre la disminución de la pobreza suelen subrayarse, es necesario que estos formen parte de una mirada comprehensiva sobre los sistema de protección social, su vínculo con el modelos de desarrollo y reorientando las políticas sociales hacia el fortalecimiento del empleo y por tanto de la autonomía de hombres y mujeres

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), la Entidad para la Igualdad de Género y el Empoderamiento las Mujeres (ONU-Mujeres), de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, derivado del apoyo originado en a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE).

Los insumos para el análisis que presenta este informe derivan principalmente de la información disponible en el OIG, lo que muestra los avances realizados por esta herramienta, sobretodo en lo referente al compromiso de los gobiernos para entregar y validar información. En efecto, el compromiso

de los países en la actualización de la información se muestra por el aumento de países incluidos y por la ampliación de la información que los países han producido.

En la primera parte se analizan los indicadores correspondientes a la autonomía física, económica y en la toma de decisiones. Se analiza la situación de las mujeres de América Latina y el Caribe, y cuando se dispone de la información, se muestran resultados para Andorra, España y Portugal, países que sin ser parte de la región, constituyen una comunidad política de mujeres que comparte discriminaciones e intereses.

La segunda parte centra la atención en los programas de transferencias condicionadas (PTC). Se trata de una reflexión sobre las implicancias que los PTC tienen sobre la igualdad de género, y sobre los derechos y la vida de las mujeres. Se analizan los fundamentos de estos programas y los valores en los cuales se sustentan, así como también los efectos que estos programas tienen sobre las condiciones materiales y el trabajo de las mujeres. Del análisis de ambas realidades – progreso lento de la autonomía y expansión rápida de los PTC - se concluye que las políticas públicas están lejos de asimilar el avance de las mujeres y aunque muchos programas las visibilizan, reconocen e instrumentalizan, en general no se inspiran en el marco de derechos prevaleciendo una visión instrumental, especialmente de las mujeres pobres.

Este Informe, busca examinar los avances logrados en cada uno de los pilares del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe y mostrar como la autonomía de las mujeres sigue siendo un punto crítico para el desarrollo.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

PARTE I

A. LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES BAJO LA LUPA

La autonomía de las mujeres es el concepto básico sobre el que se estructura la información del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (OIG) para evaluar el progreso, los obstáculos y las resistencias respecto de la igualdad de género en la región. Se parte de la convicción de que el desarrollo está directamente relacionado con el avance de las mujeres en la vida pública y privada; y que sin la igualdad real la democracia y el desarrollo regional mantendrán rasgos deficitarios de consecuencias negativas para el logro de los Objetivos de Desarrollo acordados en Rio +20

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

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

Los indicadores del OIG han sido identificados en áreas consideradas críticas, que motivaron el desarrollo de una serie de indicadores aprobados por los países miembros¹ de la X Conferencia Regional de la Mujer en 2007. Estos profundizan la mirada respecto de la situación de las mujeres de la región y reflejan el efecto de las desigualdades de género en la pobreza, su incidencia según el sexo de los pobres, y el acceso desigual a los recursos monetarios, productivos y políticos. Este desarrollo se fundamenta en la necesidad de medir y cuantificar las disparidades de género en distintas áreas y va en línea con el cumplimiento de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio y todos los acuerdos internacionales vigentes a dos décadas de su aprobación dan un ejemplo nítido de los esfuerzos realizados, pero principalmente de los desafíos pendientes.

¹ Véase la Declaración y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> y la página web de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>.

B. EL CUERPO: TERRITORIO EN DISPUTA

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

RECUADRO I.1

INDICADORES DE AUTONOMÍA FÍSICA OIG

- 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 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 indicadores de autonomía física muestran problemáticas cuyo rezago para obtener resultados implica acordar y fortalecer políticas con intervenciones oportunas, sostenidas y eficaces en la familia, la escuela y la comunidad. Es en el ámbito de la ejecución, atención y calidad de los servicios donde pareciera ser necesario invertir más.

Como se ha señalado en informes anteriores, la región todavía muestra desigualdades en este campo. La violencia contra las mujeres, retratada en el indicador de muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, ha aumentado en el último año, y aunque en rigor, no es posible afirmar que la violencia de género ha aumentado en la región, la violencia en el espacio de la pareja se ha agravado.

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

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

Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima

El compromiso asumido por los Estados de América Latina y el Caribe se ha reflejado en importantes acuerdos internacionales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, como los reflejados en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención Belém do Pará, por un lado, y la elaboración de la Recomendación general núm. 19 por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por otro. Esto ha traído consigo la concreción de un número importante de iniciativas de política en las últimas dos décadas, expresadas en cambios en el orden jurídico de los países y en la creación de programas y el avance de la medición de la violencia contra las mujeres².

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

Escenario de la violencia	Ámbito en que se produce	Caracterización de hechos de violencia
Violencia contra la mujer dentro de la familia	Violencia dentro de la pareja	Actos sexual, psicológica y físicamente coercitivos practicados contra mujeres adultas y adolescentes por una pareja actual o anterior, sin el consentimiento de la mujer
	Prácticas tradicionales nocivas	Infanticidio de niñas y selección prenatal del sexo Matrimonio precoz Violencia relacionada con la dote Ablación o mutilación genital femenina Crímenes cometidos en nombre del “honor” y maltrato de viudas
	Feminicidio	Homicidio de la mujer por razones de género Actos perpetrados por parientes, amigos, conocidos, vecinos,
	Violencia sexual infligida fuera de la pareja	compañeros de trabajo o extraños

²Almerás, D. C. Calderón (2012) Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres, Cuadernos de la CEPAL N°99, Santiago, Chile.

Violencia contra la mujer en la comunidad	Acoso sexual y violencia en el lugar de trabajo, en instituciones educativas o en espacios deportivos	Incluye iniciación sexual forzada y violencia en citas
	Trata de mujeres	Acoso sexual o comportamiento sexual no deseado Explotación sexual y acoso por parte de entrenadores, espectadores, representantes, miembros de la familia o de la comunidad Involucra a numerosos actores diferentes, incluidos la familia, intermediarios locales, redes internacionales delictivas y autoridades de inmigración Puede tener fines de explotación sexual o labora
Violencia contra la mujer cometida o consentida por el Estado	Violencia en situaciones de privación de libertad	Actos de violencia sexual, acoso sexual, atentados al pudor en contextos de privación de libertad
	Esterilización forzada	Vigilancia inadecuada en la intimidad de las mujeres privadas de libertad Violencia verbal, con contenido sexual Torturas, tratos o penas cueles, inhumanos o degradantes Uso de la esterilización para controlar el comportamiento reproductivo de la población femenina o un subgrupo determinado
Violencia contra la mujer en conflictos armados	Violencia física, sexual y psicológica, cometida por actores estatales y no estatales	Homicidios, torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes Raptos, mutilaciones y Desfiguraciones Reclutamiento forzado de mujeres combatientes Violencia sexual, violaciones, esclavitud sexual, explotación sexual Desapariciones forzadas, prisiones arbitrarias

Violencia contra la mujer y discriminación múltiple	Factores que pueden determinar discriminaciones múltiples	<p>Matrimonios forzados, prostitución forzada, abortos forzados, embarazos forzados y esterilización compulsiva</p> <p>Raza, origen étnico, casta, Clase</p> <p>Condición de migrante, Refugiada</p> <p>Edad, religión, orientación sexual, estado matrimonial, discapacidad</p> <p>Condición de portadora o no de VIH</p>
---	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir del texto de Natalia Gherardi. La violencia contra las mujeres en la región, en Almerás, D. C. Calderón (2012) Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres, Cuadernos de la CEPAL N°99, Santiago, Chile.

Desde el OIG se constata que la violencia contra las mujeres continúa golpeando a la región de manera dramática. Durante el 2011, en 8 países de la región (Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay), se registraron un total de 1.139 homicidios por razones de género o femicidio. Asimismo, la muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, una de las expresiones paradigmáticas de la violencia contra las mujeres, mostró para el mismo año, la cifra de 466³ muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o ex pareja íntima. Esto muestra que un 41% de los asesinatos de las mujeres de la región fueron provocados por sus novios o ex novios, esposos o ex esposos, o sus convivientes o ex convivientes. Esta cifra supera el 35,4% registrado para el 2010. Esto demuestra que si bien, en rigor, no es posible afirmar que la violencia de género ha aumentado en la región, porque los datos son heterogéneos y porque no se dispone de información para todos los países, sí es un problema que en el ámbito de la violencia en el espacio de la pareja se ha agravado. La menor tasa de femicidios se encuentra en El Salvador (0,18%) y la mayor tasa en República Dominicana (1,27%)

³ Este dato incluye información de: Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay.

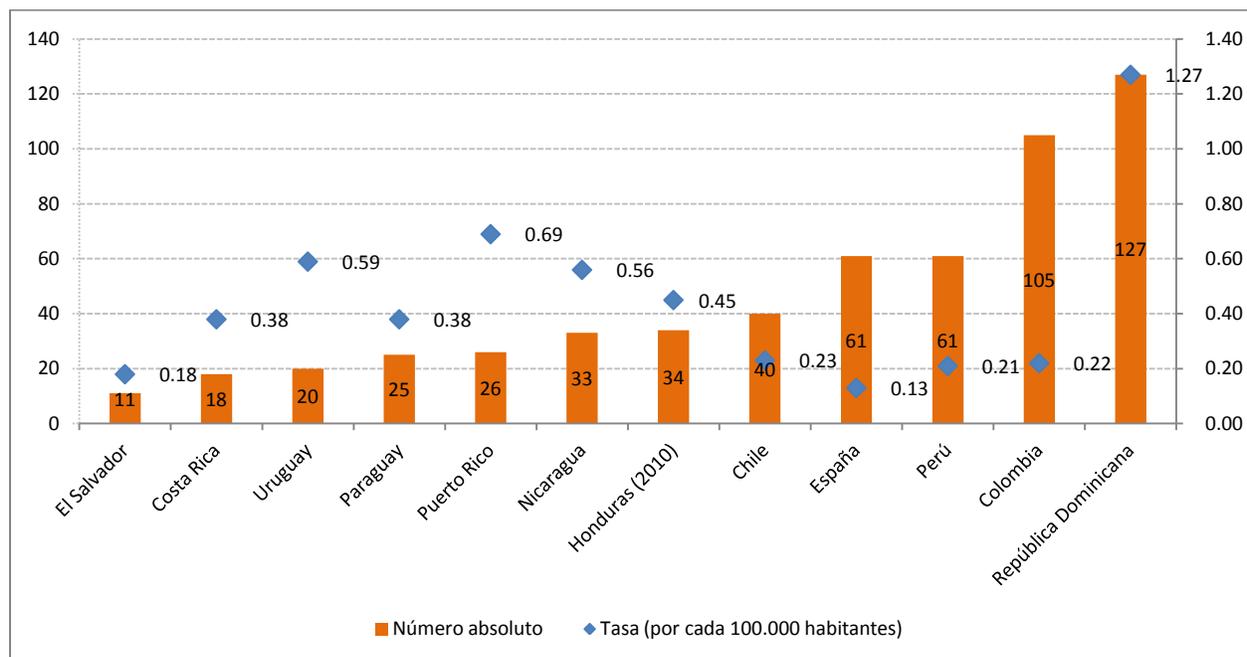
RECUADRO I.2
LA TIPIFICACIÓN DEL FEMINICIDIO O FEMICIDIO EN
LAS LEGISLACIONES DE
AMÉRICA LATINA

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

En Argentina se tipificó el femicidio en el Código Penal el año 2012, agravándose las penas en los casos de homicidios de mujeres cometidos por sus parejas actuales o pasadas. Por su parte, España cuenta con la Ley Orgánica núm. 1 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género de 2004.

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en los archivos legislativos del OIG.

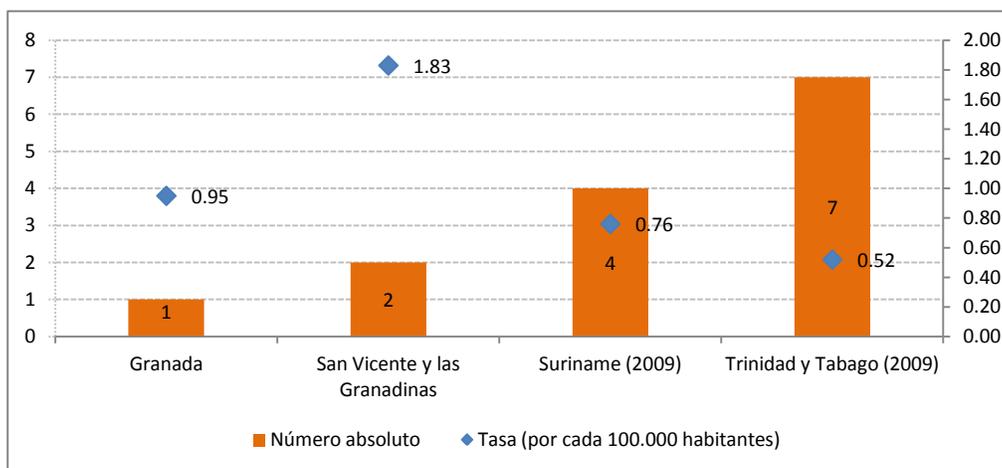
GRÁFICO I.1
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES) Y ESPAÑA: MUERTE DE MUJERES OCASIONADA POR SU PAREJA O EX PAREJA ÍNTIMA, AÑO 2011
(En números absolutos y tasas)



Fuente: CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Con base en información entregada por los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer a partir de fuentes oficiales.

En el caso del Caribe las cifras relevadas no son menos impactantes. Durante el 2009, se registraron 11 casos de muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, en 4 países (Granada, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tabago). Los últimos datos disponibles para Granada y San Vicente y las Granadinas, mostraron que para el 2011, se registraron en total 3 casos de muertes de mujeres. Uno más, respecto a la medición 2010.

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



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, sobre la base de datos procesados a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales nacionales. Actualización 2012.

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

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

La debilidad estadística de los registros administrativos

Para la medición de la violencia contra las mujeres existen dos tipos de instrumentos, los registros administrativos y las encuestas de violencia contra las mujeres, ambos insuficientes y poco desarrollados en la región. Los diagnósticos realizados en la región dan cuenta de avances significativos respecto a la situación de hace 20 años, pero también muestran una producción de información heterogénea a niveles nacionales, con registros no siempre comparables entre sí y que muestra la falta de consenso interinstitucional a niveles nacionales para acordar las cifras oficiales.

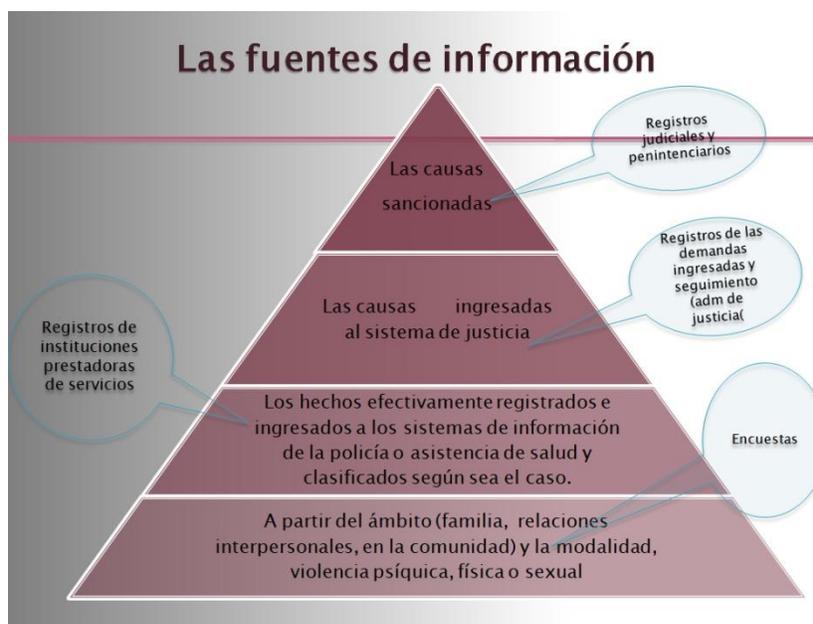
La ruta que siguen las mujeres desde que entran al sistema hasta el final del proceso es algo aún difícil de conocer y hoy no es posible trazar la trayectoria completa entre el hecho violento y el término del proceso. Los registros administrativos son insuficientes para dar cuenta con exactitud de la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

las distintas dimensiones de la violencia contra las mujeres. Se constata que la información es parcial y desagregada y que las instituciones no se vinculan entre los escalones de la pirámide, lo que repercute en la baja accesibilidad a la información existente y en los problemas de comparabilidad entre instituciones y entre países. Pero, lo que es más relevante, no permite constatar cuándo las mujeres acceden a derechos y a la justicia ni cuándo las respuestas del sistema público son insuficientes.

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

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

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



Fuente: Elaboración propia a partir del texto de Natalia Gherardi La violencia contra las mujeres en la región, en Almerás, D. C. Calderón (2012) Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres, Cuadernos de la CEPAL N°99, Santiago, Chile.

Actualmente, en los países de la región se están desarrollando procesos para aplicar metodologías que permitan avanzar en la armonización de los datos de violencia de género, en definir cuáles son los datos oficiales para cada dimensión de la violencia, así como para generar registros únicos a nivel nacional. Es el caso del recién inaugurado Registro único de violencia en Argentina, o el esfuerzo de Colombia,

expresado en los datos publicados por el Observatorio de Asuntos de Género de la Consejería Presidencial de la Mujer. Sin embargo, en la mayoría de los países los esfuerzos por armonizar la información existente y contar con cifras oficiales enfrenta obstáculos impuestos por la dispersión, la poca comparabilidad y la baja permanencia de registros en el tiempo.

Las encuestas de violencia

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

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

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

RECUADRO I.4

LAS ENCUESTAS DE VIOLENCIA, LAS EXPERIENCIAS DE MÉXICO Y ECUADOR

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

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

En el contexto de la ENDIREH 2011, se realizó un Foro de Consulta con especialistas de diversas instituciones académicas y públicas (Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, Cámara de Diputados, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Población, entre otras) en el que se estableció, entre otras cosas, que la Encuesta debía estar dirigida primordialmente a captar la violencia de género contra las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado, como parte de la política pública.

La ENDIREH 2011 tuvo como objetivo generar información estadística sobre la frecuencia y magnitud de la violencia de pareja, así como la que experimentan las mujeres en los ámbitos escolar, laboral y

comunitario. Esto, con el propósito de coadyuvar en la conformación del Subsistema de Estadísticas sobre Violencia, dentro del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

La Encuesta se levantó en los meses de octubre y noviembre de 2011, en 128 mil viviendas con representatividad nacional, rural-urbana y por entidad federativa, concluyendo la captura de los datos a finales de diciembre de 2011 y el procesamiento de datos ente enero a marzo de 2012.

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

Fue implementada a nivel nacional, en el área urbana y rural, con una muestra de tamaño de 19.104 viviendas que corresponden a 1.194 sectores en los que se investiga 16 viviendas por sector.

Fuente: Elaboración propia en base a información de INEGI e INEC. En <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/endireh/default.aspx> (ENDIREH) y http://www.inec.gob.ec/sitio_violencia/metodologia.pdf (INEC)

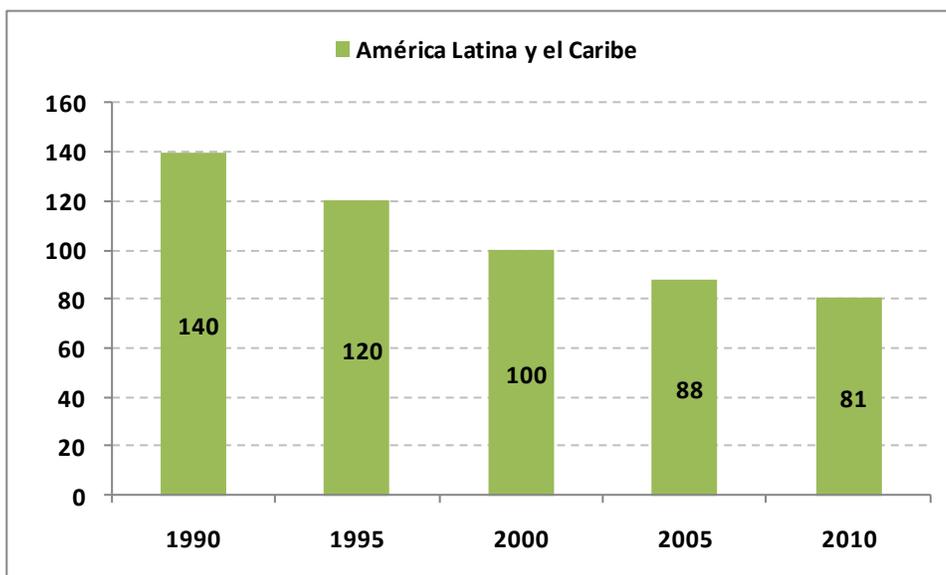
Los indicadores de salud reproductiva

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

Uno de los indicadores más graves del estado de la salud reproductiva es la mortalidad materna, la que se asocia principalmente a la falta de atención médica y a la pobreza. Los compromisos del Cairo incluían reducir las tasas a la mitad de los niveles de 1990 para el 2000 y nuevamente a la mitad de esta última fecha en el 2015. Posteriormente, y vinculado a estos acuerdos, las Metas del Milenio (2000) incluyeron, en el quinto Objetivo de Mejorar la salud materna, la reducción en un 75% de la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015 y proteger los derechos de todas las madres sin distinción.

GRÁFICO I.3
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES), EL CARIBE (8 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA, 1990-2010

(Por cada 100.000 nacidos vivos)



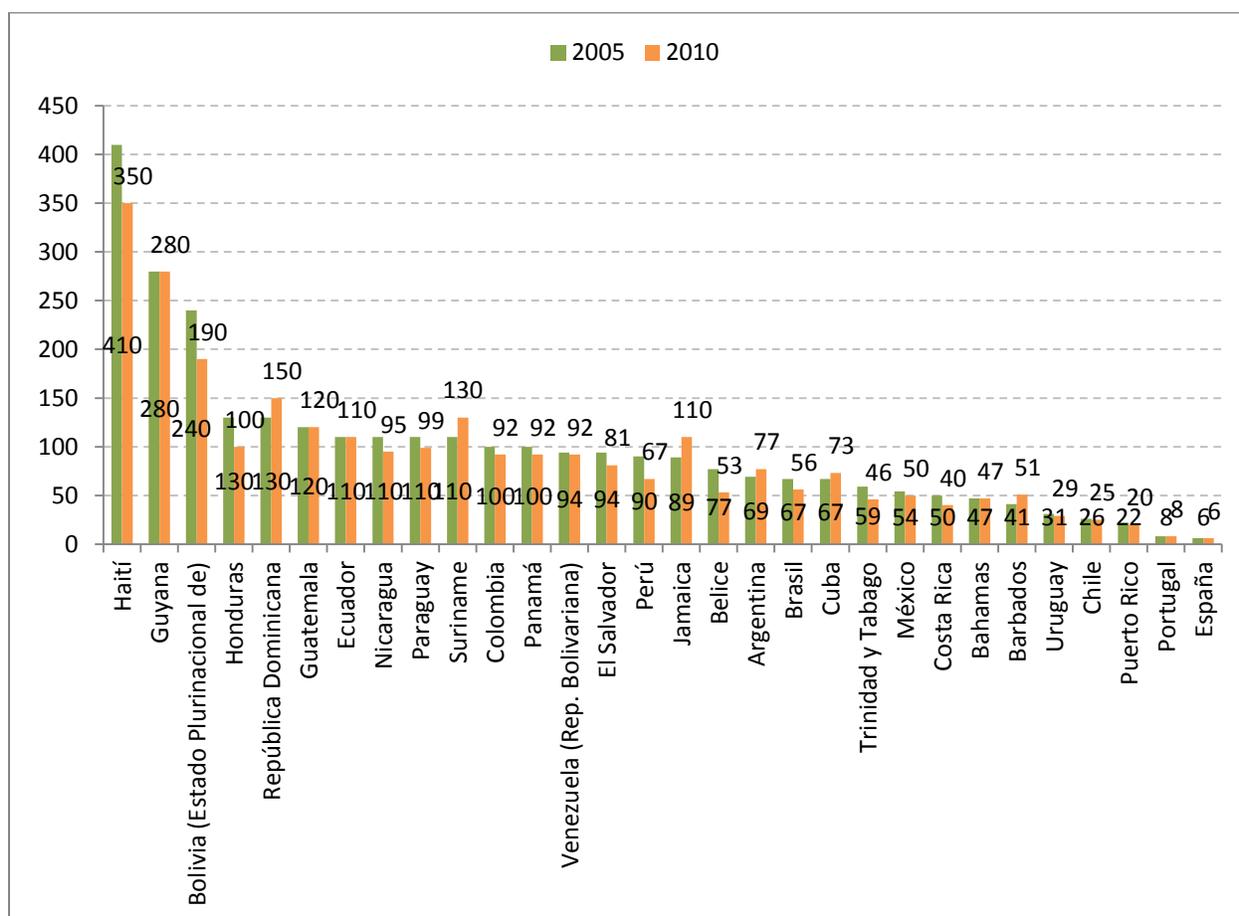
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, sobre la base de información de Organización Mundial de la Salud (OMS), *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2010. Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The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

En el caso de los países de América Latina y el Caribe, si bien las tasas de mortalidad materna no están entre las más altas de los países del mundo en desarrollo e incluso muestran un leve descenso a nivel regional en el quinquenio 2005-2010, desde una tasa promedio de 88 (tasa por 100.000 nacidos vivos) en 2005 a 81 en 2010, persisten situaciones y realidades preocupantes.

La tasa promedio de mortalidad materna es en 2010 de 81, quince de 28 países de América Latina y el Caribe se encuentran por sobre éste y aunque más de la mitad de los países redujeron la mortalidad materna (en distintas proporciones) en 6 países ésta aumentó. Por otra parte, la persistencia de altas tasas en algunos países –invisibilizadas en el promedio regional- reflejan carencias en el acceso de la población a servicios de salud, la calidad de la atención calificada al parto, de la atención en emergencias obstétricas y el control pre natal y del puerperio (CEPAL, 2011a).

Medidas como el aumento de partos asistidos por personal especializado impactan positivamente en las cifras mostradas por países como Perú, que pasó de tener tasas de mortalidad materna superiores al promedio de la región en 2005 a una tasa de 67 en 2010, es decir 14 puntos por debajo del promedio regional; la proporción de atención de parto aumentó en 15 puntos en ese período. Lo mismo se observa en Bolivia, donde el mejoramiento de la atención de parto por personal especializado ha redundado en una importante caída en las tasas de mortalidad materna, la que si bien aún está por sobre el promedio regional, ha disminuido en 50 puntos en 5 años, de 240 muertes por cada 100.000 nacidos vivos a 190 en 2010.

GRÁFICO I.4
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES), EL CARIBE (8 PAÍSES), PENÍNSULA IBÉRICA (2 PAÍSES):
RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA, 2005 y 2010
(Por cada 100.000 nacidos vivos)

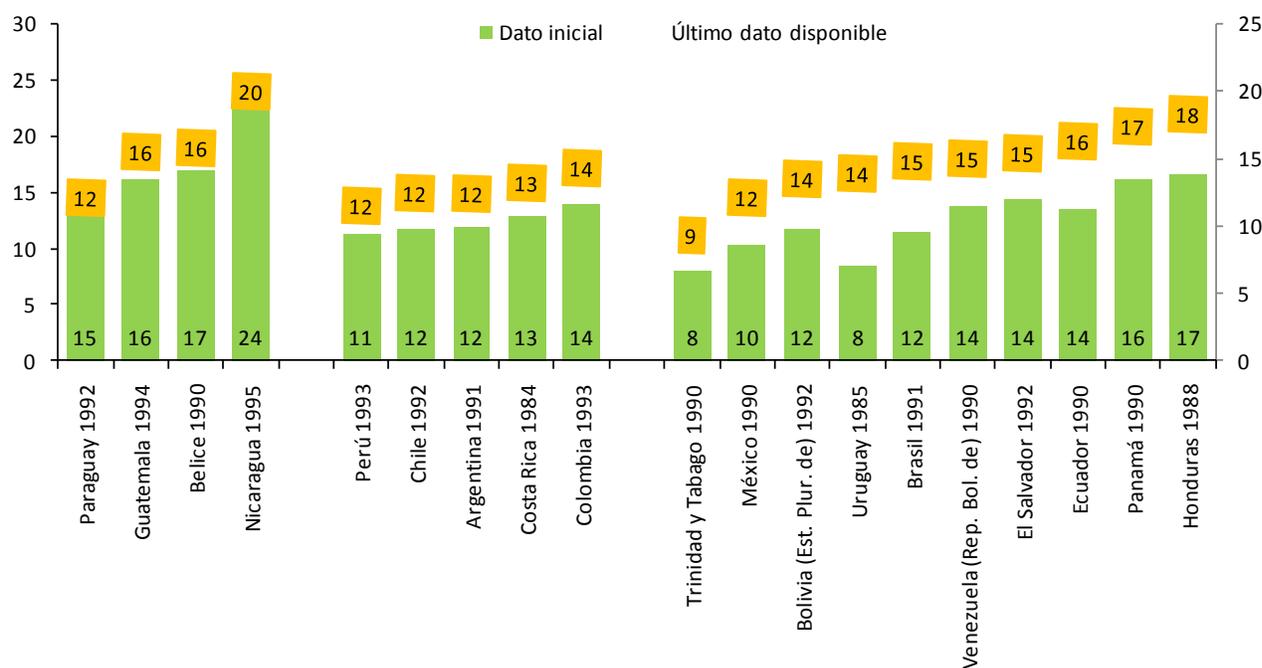


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, sobre la base de información de Organización Mundial de la Salud (OMS), *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2010. Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The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

La maternidad adolescente: la desigualdad en distintas dimensiones

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

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



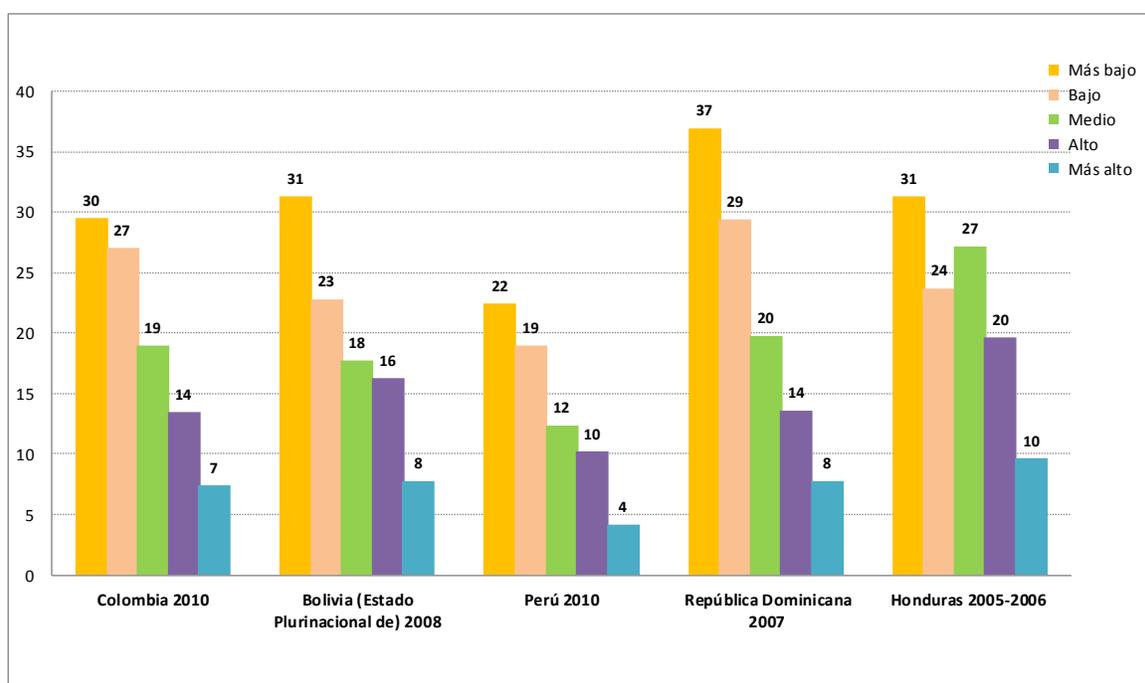
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, sobre la base de información de los países.

En Nicaragua, país con el porcentaje más alto, un 20% de las nicaragüenses entre 15 y 19 años son madres, seguido por Honduras (17%), Ecuador (17%), Belice (16%) y Guatemala (16%). Cuatro países que cuentan con información y que estaban entre los países que habían incrementado sus cifras en la década anterior de manera moderada, muestran una relativa estabilidad en las cifras; Brasil y Panamá con una leve baja de 2 puntos porcentuales respectivamente, México no varía su proporción de 12% y Ecuador mantiene un incremento moderado.

Estos antecedentes son problemáticos porque, por un lado, contrastan con las tendencias a la disminución de la fecundidad global en el resto de los grupos etarios, documentada en distintos estudios (CEPAL, 2011a) y por otro, el hecho que el embarazo temprano que, si bien ocurre en

todos los estratos sociales, se concentra predominantemente en los sectores de menor nivel socioeconómico. Así se puede observar cómo en la región más desigual del mundo en términos de ingreso económico, la brecha de fecundidad entre las adolescentes del quintil más pobre y las del quintil más rico y también en las mujeres jóvenes con menor nivel educativo es muy alta.

GRÁFICO I.6
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): DESIGUALDAD EN EL COMPORTAMIENTO
REPRODUCTIVO DE LAS JOVENES DE 15 A 19 AÑOS QUE SON MADRES O ESTÁN
EMBARAZADAS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO
(En porcentajes)



Fuente: <http://www.measuredhs.com/Encuestas Demográficas y de Salud>. Reporte final de cada país.

Al analizar la distribución según quintiles de ingreso de los últimos datos disponibles de embarazo en adolescentes de 14 a 19 años, se constata que para la mayoría de los países seleccionados este se concentra en la población más pobre. Así República Dominicana muestra una concentración de 66,3% de adolescentes pobres embarazadas; Colombia muestra un 56,5%, seguido por Honduras con 55%, por el Estado Plurinacional de Bolivia, con 54% y por el Perú con 41%.

Desde la perspectiva del desarrollo con equidad, enfrentar esta situación es un enorme desafío, en la medida que la maternidad en la adolescencia aumenta la pobreza de las adolescentes que se embarazan, dificulta las posibilidades educacionales al generar deserción escolar en lo inmediato y reduce las posibilidades de inserción laboral. En este contexto la desigualdad se agudiza, en la

medida que se fomenta la reproducción intergeneracional de la pobreza afectando uno de los pivotes centrales como es la autonomía de las mujeres.

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

RECUADRO I.5

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

Entre 2009 y 2011 hubo en la región un aumento en la oferta de programas de salud sexual y reproductiva, especialmente en lo referido a regulación de fecundidad y a la atención profesional del embarazo y parto. Ocho países de la región establecieron programas de SSR en el período señalado, entre ellos Perú y Bolivia, que muestran además una importante disminución en sus tasas de mortalidad materna.

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

En Perú, varias medidas han sido tomadas en los últimos años; las resoluciones ministeriales 207-2009 y 223-2009 y el Plan Estratégico nacional para la reducción de la mortalidad materna y perinatal 2009-2015. Además se ha implementado la Resolución Ministerial 242 del Ministerio de Salud (2009) que establece un programa con cobertura nacional de distribución del condón masculino a usuarios del sistema público de salud.

Fuente: Elaboración propia

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

El embarazo adolescente en menores de 15 años es uno de los temas más invisibilizados en la estadística y en la falta de registros administrativos que permitan dar cuenta de su magnitud y características para los países de la región. Se requiere de estrategias para promover publicar la información existente para este tramo de edad y determinar los vacíos de información.

La existencia de información dispar sobre embarazo adolescente entre países de la región es un reto metodológico relevante, pero que debe ir aparejado con una reconfiguración de los períodos de edad, agregando un tramo entre 10 a 14 años, de tal manera de analizar el fenómeno creciente de precocidad sexual y sus efectos. Este análisis que obligaría a los países de la región a avanzar aún más en la implementación de políticas públicas para enfrentar los problemas que causan la mortalidad materna, la falta de servicios para enfrentar la violencia sexual contra las más jóvenes y las niñas, la débil entrega de planificación familiar, las enfermedades de transmisión sexual, así como la carencia de servicios de atención con confidencialidad dirigidos a jóvenes.

Hacia el control de la vida sexual y reproductiva las mujeres

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

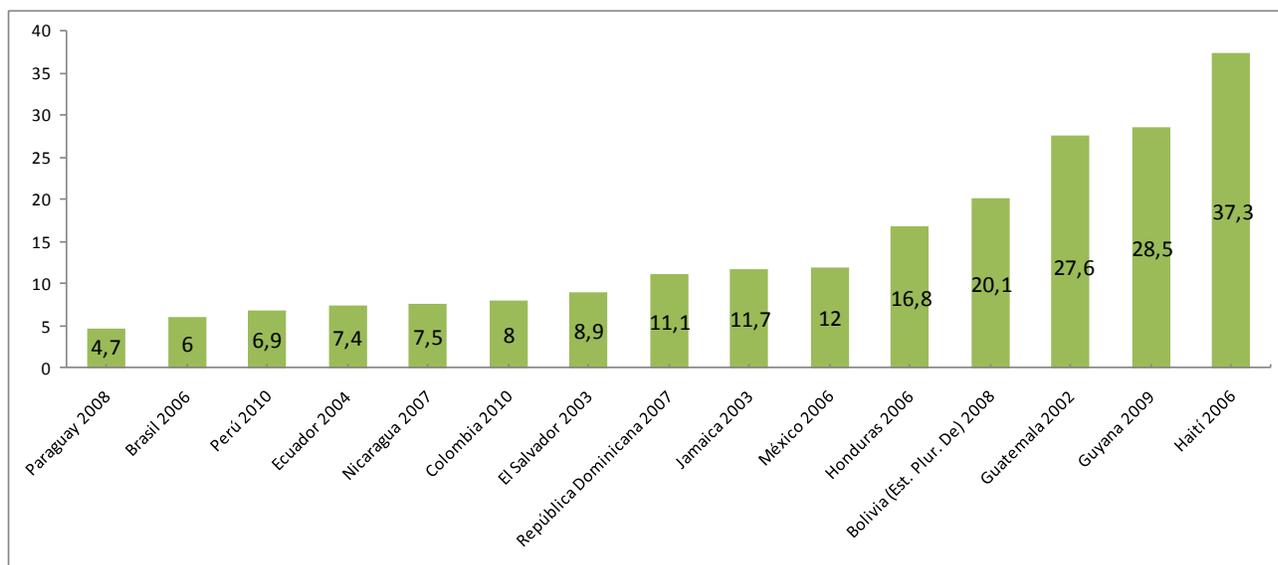
La necesidad insatisfecha de planificación familiar se mide a partir de datos que se recogen en las encuestas especiales, tales como las Encuestas de Demografía y Salud (DHS), Encuestas de Salud Reproductiva (ESR) y las encuestas nacionales basadas en metodologías similares.

En el marco de las metas de salud de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la necesidad no satisfecha de planificación familiar es un indicador de gran importancia, aún cuando pocos países de la región cuentan con esta información, especialmente en el Caribe, donde sólo 3 países disponen de datos.

Como se observa en el gráfico I.7, Haití encabeza la lista de países con demanda insatisfecha de planificación familiar, lo que significa que casi 4 de cada 10 mujeres no tiene acceso a planificación familiar, seguida por Guatemala con un estable 27,6% en el tiempo, el Estado Plurinacional de Bolivia con un 20,1%, y Honduras con un 16,8%.

A pesar de lo anterior, la demanda insatisfecha ha disminuido en la mayoría de los países. Así, tanto el Estado Plurinacional de Bolivia como Haití han mejorado sus indicadores de acceso a los métodos de planificación familiar en los últimos años; en la actualidad, 1 de cada 5 bolivianas adultas no tienen acceso a los métodos de planificación familiar, mientras que en 2004 un cuarto de las mujeres casadas o en unión se encontraban en esa situación.

GRÁFICO I.7
AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES) Y EL CARIBE (9 PAÍSES): DEMANDA INSATISFECHA DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR
(En porcentajes)



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

En los otros países hay una leve baja de la demanda, no obstante Honduras y México muestran un aumento en la necesidad de anticonceptivos, a diferencia de Brasil que muestra una considerable baja para la década que va de 1996 al 2006. Se destaca el constante descenso de la demanda en Paraguay, que ya había bajado considerablemente entre el año 1998 y el año 2004 (20%) y que muestra al 2008 una nueva baja de casi 2 puntos.

Entre las razones que explican la demanda insatisfecha de planificación familiar, se cuentan —aparte de 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 de los métodos anticonceptivos en algunos países.

RECUADRO I.6

HACIA CAIRO +20

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

A partir de El Cairo y de su Programa de Acción, aumentó el interés mundial en las políticas y los programas de salud reproductiva. Esto dio lugar a la institucionalización de programas nacionales de

salud reproductiva y sexual que se crearon en muchos países de la región como resultado del estímulo y la reflexión tras la Conferencia de El Cairo. La promoción de la salud reproductiva y de los derechos reproductivos pasó a formar parte de la agenda de políticas públicas. Cabe destacar que estos compromisos asumidos primero en El Cairo y después en Beijing (1995) se han ratificado, cada tres años, en las conferencias regionales sobre la mujer de América Latina y el Caribe.

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

En la XI Conferencia Regional sobre la mujer realizada en Brasilia (2010) uno de los acuerdos apunta a la promoción de la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y en ese contexto propone la inclusión de recursos en los presupuestos públicos para ampliar la oferta pública de servicios de salud de calidad; el mejoramiento de las leyes y sus respectivos reglamentos; garantía de acceso a servicios integrales en salud sexual y reproductiva, así como a educación sexual; revisión de las leyes que prevén medidas punitivas de aborto; fortalecimiento de programas que prevengan la mortalidad materna y aseguren el acceso universal a servicios de salud reproductiva a adolescentes, mujeres de pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros.

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

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

C. LA PARIDAD: UNA LARGA ESPERA

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

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

- 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 mujer¹
- Nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer

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

Tal como hemos podido ver en otros informes (CEPAL, 2011b). La participación de las mujeres en las legislaturas ha aumentado en casi todos los países de la región, lo que se debe en gran medida a la acción afirmativa —en este caso, en particular, a las leyes de cuotas. Aunque la presencia de las mujeres ha aumentado en el promedio regional, en general es más baja de lo que indican las leyes vigentes. La representación de las mujeres en las alcaldías, aunque ha aumentado en los últimos años, supera por poco el 10%. En las concejalías, en cambio, la participación de las mujeres bordea el 22%, lo que constituye un aumento de casi 10% en 10 años.

El incremento de la presencia de las mujeres a nivel de la presidencia de los gobiernos de la región en la representación parlamentaria, en el poder judicial y en otros ámbitos de toma de decisión es parte de la presencia y reconocimiento de un nuevo sujeto de la política y de los cambios de las características de las democracias de la región, lo que ha cambiado la imagen y el hacer de los espacios de poder. En los últimos seis años, han sido electas presidentas 6 mujeres en América Latina y el Caribe⁴. Asunto que ha roto con las creencias que las mujeres eran incapaces de gobernar y tomar decisiones. Hoy existe una gran valoración de la presencia de las mujeres en los más altos cargos de toma de decisiones.

El cambio político y cultural que significa la elección democrática de mujeres para la presidencia, así como el número creciente de candidatas con posibilidades de ser electas, es importante si se considera que entre la obtención del derecho al voto y la elección de una mujer en la presidencia de las repúblicas, tuvieron que pasar varias décadas (Véase Grafico I.8).

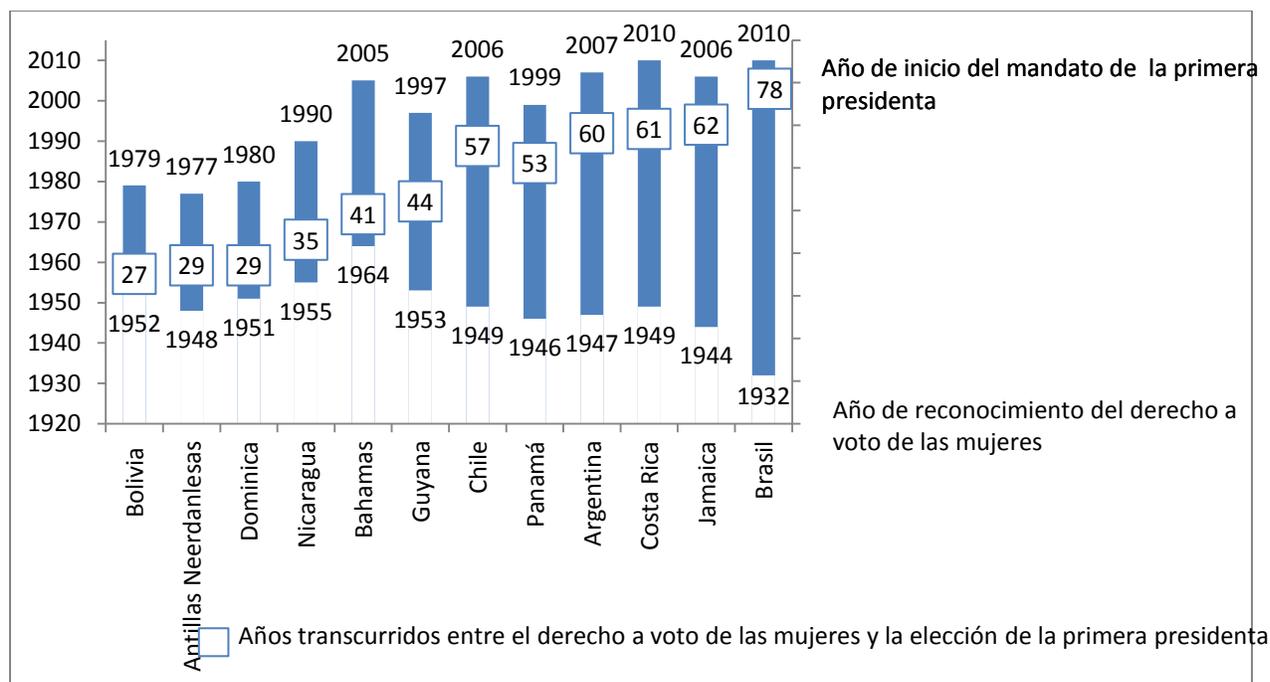
En efecto, si bien en 1929 las mujeres ecuatorianas conquistaron su derecho al voto, América Latina tuvo que esperar 61 años para ver a la primera mujer presidenta elegida en votación popular: Violeta Barrios de Chamorro en Nicaragua (1990). En el Caribe, las primeras señales aparecieron con Lucinda da Costa Gómez-Matheeus que fue elegida Primera Ministra de las Antillas Neerlandesas en 1977. En Guyana, pasaron más 40 años desde la aprobación del voto femenino en 1953, para que Janet Rosenberg Jagan llegara a la presidencia en 1997. Portia Simpson-Miller logró ocupar el cargo de Primera Ministra de Jamaica 62 años después de que las jamaquinas pudieran participar en los comicios electorales (CEPAL, 2010b)

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

⁴ En 2006 Michelle Bachelet fue elegida presidenta de Chile y Portia Simpson-Miller llegó a ser primera ministra de Jamaica. Cristina Fernández de Kirchner es presidenta de la Argentina desde 2007 y desde 2010, tres mujeres han sido electas para conducir sus países: Laura Chinchilla y Dilma Rousseff como presidentas de Costa Rica y el Brasil, respectivamente, y Kamla Persad-Bissessar como primera ministra de Trinidad y Tabago.

GRÁFICO I.8

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SUFRAGIO UNIVERSAL Y ACCESO A LA PRESIDENCIA DE LAS MUJERES, 1932-2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información consignada en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, enero de 2013.

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

Los mecanismos de acción positiva, como las leyes de cuotas, marcaron la agenda del movimiento de mujeres en la década de 1990, generando un campo político nuevo en la política regional. Aumentó la presencia de mujeres y junto a ello la masa crítica necesaria para incidir en la formulación de políticas públicas y legislaciones, reduciendo considerablemente en muchos ámbitos las desigualdades de género. Además de las propias mujeres, muchos hombres valoran positivamente su presencia como protagonistas en las instituciones políticas.

La paridad en la agenda política, instalada por los gobiernos de la región, marca la voluntad de los diversos sectores políticos y sociales de “alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, [...] constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (CEPAL, 2007). Ahora bien, hoy se pueden reconocer logros, pero también se puede analizar la dispar situación de la participación de mujeres entre

países, dar cuenta de la ausencia de mecanismos de participación política en otros y continuar generando recomendaciones a los Estados, para avanzar en los derechos políticos de las mujeres.

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

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

Las ministras

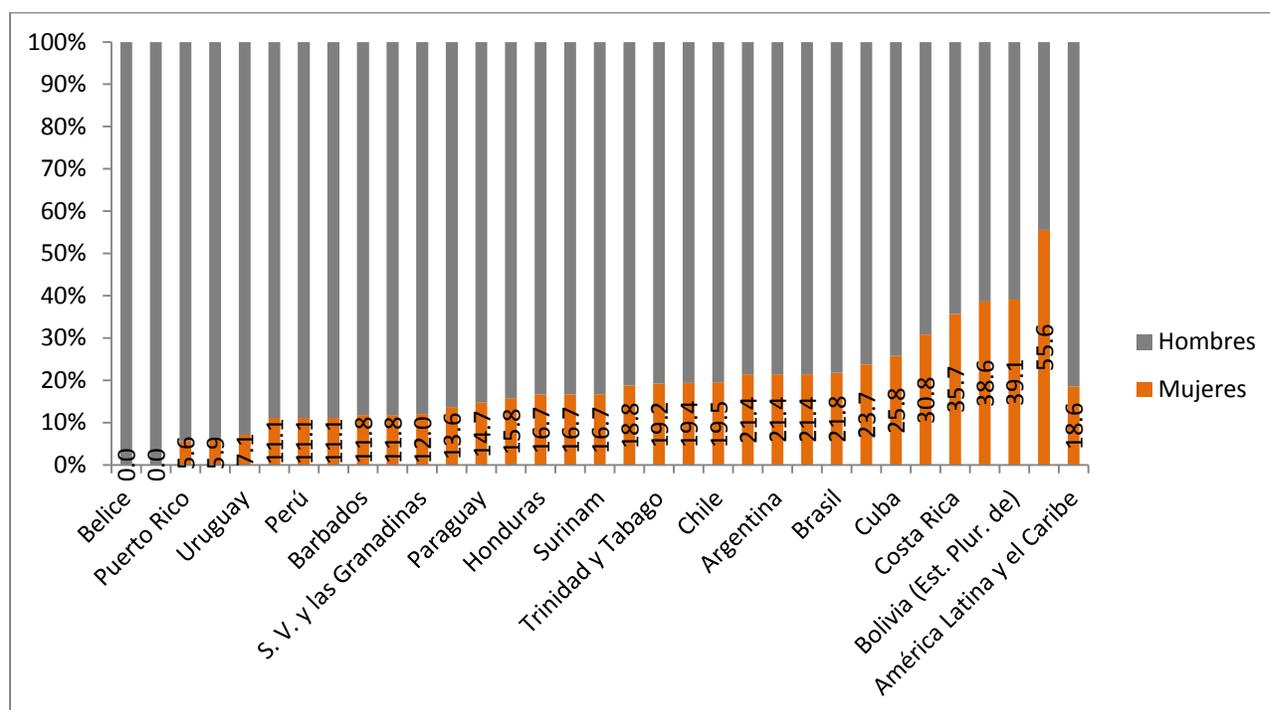
La agenda sobre la paridad ha tenido un impacto heterogéneo sobre la composición de los gabinetes ministeriales en los países de América Latina y el Caribe. Sujeto a la decisión presidencial, el nombramiento de ministras no se consolida como una práctica común y, desde el año 2006 en adelante, la presencia de ministras en los gabinetes no se ha mantenido constante y desciende para toda la región desde un promedio de 26% a un 18% en 2011.⁵

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

En el último periodo presidencial disponible a diciembre de 2011, los países con presencia significativa de mujeres en los gabinetes ministeriales son 6: Nicaragua quien lidera las cifras con un 55,6%, seguido por el Estado Plurinacional de Bolivia con un 39%; Ecuador con un 38,6%, Costa Rica con un 35,7% y Colombia con un 30,8%. Los tres primeros países han incorporado a sus cartas constitucionales la paridad o la igualdad de género como medida para todos los niveles de toma de decisión estatales. Sin embargo, en el caso Costa Rica, que muestra una baja entre los dos últimos periodos presidenciales de un 45% a un 36%, podemos afirmar que, a pesar de que la acción afirmativa está instalada y con resultados positivos desde hace más de una década, ello no ha obligado a la mantención de la paridad en este nivel del ejecutivo.

⁵ Los gobiernos de Evo Morales (2006-2011) en Bolivia (Estado Plurinacional de), Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile, Laura Chinchilla (2010-2014) en Costa Rica, Rafael Correa (2009-2013) en el Ecuador, Alan García (2006-2011) en el Perú, Hugo Chávez (2007-2013) en Venezuela (República Bolivariana de) y José Luis Rodríguez Zapatero en España (2004-2008 y 2008-2012) pusieron la paridad como objetivo explícito y lo mantuvieron a lo largo de sus periodos presidenciales. Si se entiende que la paridad es un concepto político y no aritmético, la salida de ministras tras algunas crisis de gabinete, en la medida en que no rompa un equilibrio razonable, no impide continuar caracterizando de paritario al gabinete de referencia (CEPAL. OIG, 2010).

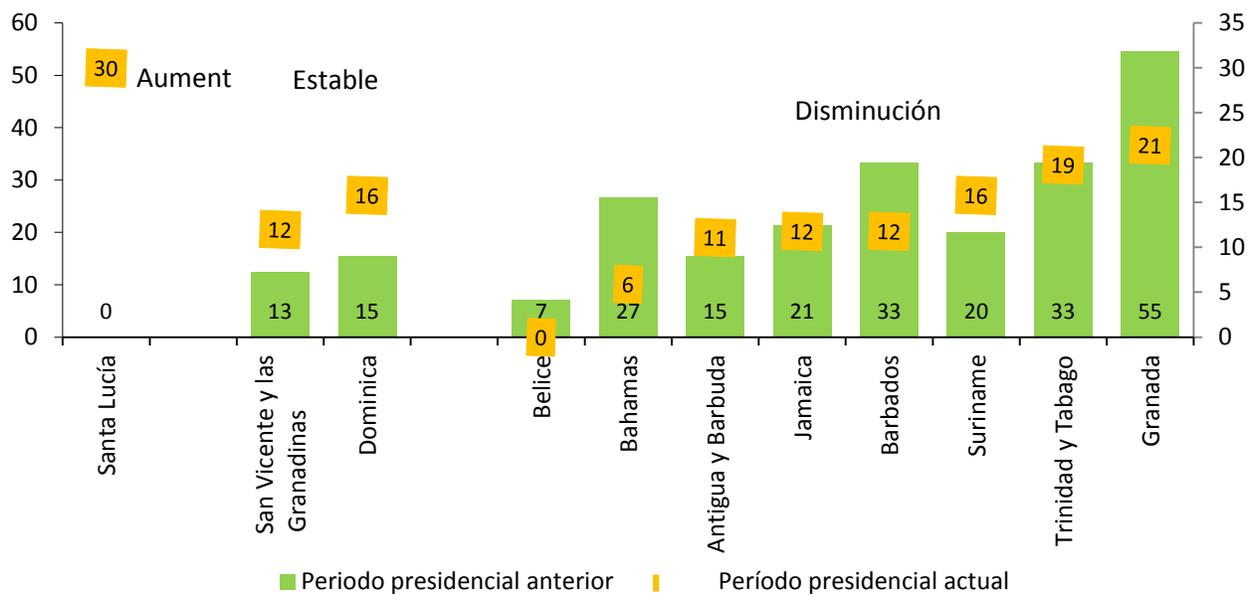
GRÁFICO I.9
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES), EL CARIBE (13 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE MUJERES
EN GABINETES MINISTERIALES, ÚLTIMO PERIODO PRESIDENCIAL
DISPONIBLE A DICIEMBRE DE 2011
(En porcentajes)



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

La paridad en el ejecutivo que mostraban los países ibéricos el año 2010 varía levemente a la baja de un promedio de 33% a uno de 29%, sostenido por el promedio estable de 30% de Andorra y Portugal y debido a que el gabinete paritario español bajo de 47,8% a 28,6%.

GRÁFICO I.10
CARIBE (11 PAÍSES), EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS
GABINETES MINISTERIALES,
DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS PERIODOS PRESIDENCIALES
(En porcentajes)

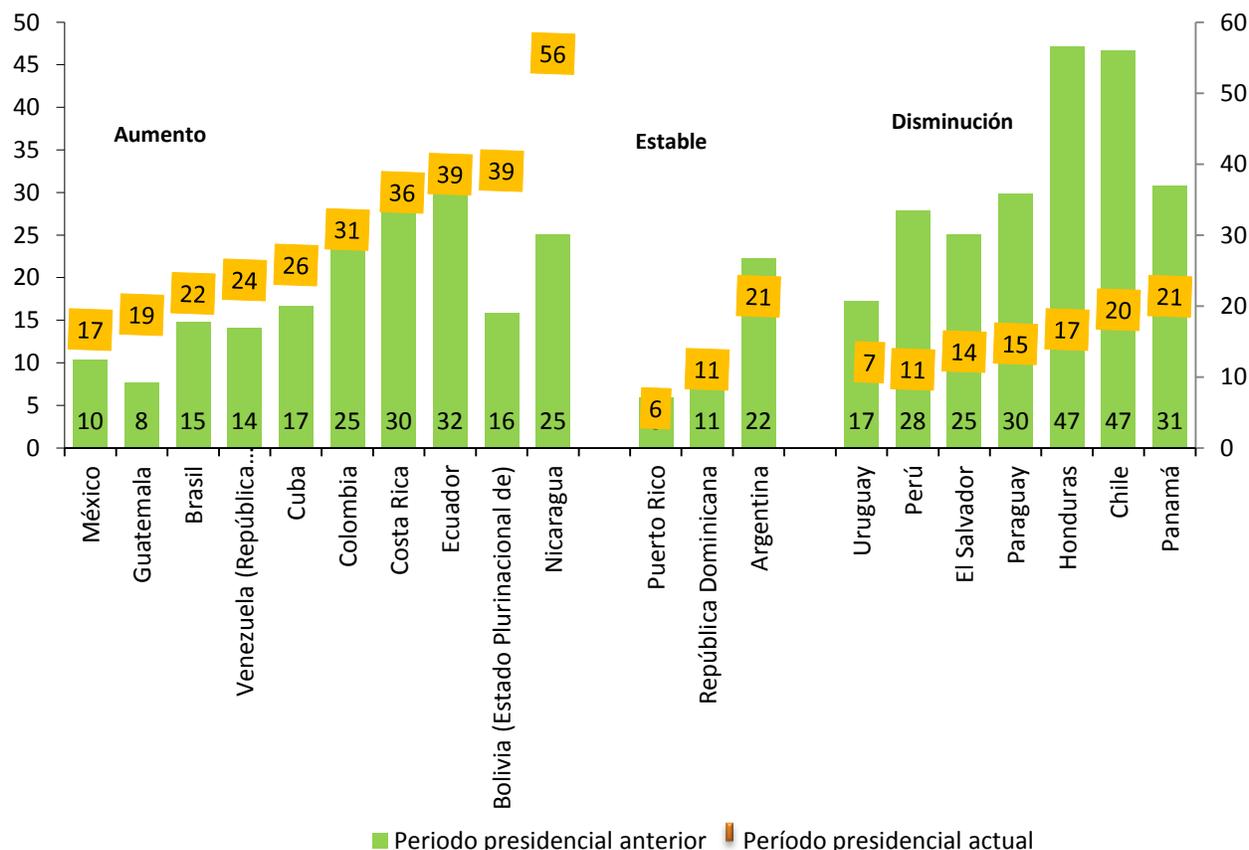


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe, datos procesados por la CEPAL en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

La tendencia en el Caribe muestra una disminución de ministras en 9 de sus 12 países, entre los dos últimos periodos de gobierno. Sólo Santa Lucía muestra mayor presencia de mujeres ministras, y Dominica y San Vicente y las Granadinas se mantiene estable y bajo el promedio regional.

En el caso de América Latina se observa un aumento sostenido de la participación de las mujeres en 10 países y una disminución en los casos de Honduras, donde la presencia de las mujeres en el gabinete presidencial del Presidente Porfirio Lobo (2010-2014) baja a un 30% respecto a la participación de un 47% que tenían las mujeres en el gabinete del Presidente José Manuel Zelaya (2005-2010), y Chile que durante el periodo presidencial de Sebastián Piñera (2010-2014), la participación de las mujeres se ha reducido en 20 puntos porcentuales respecto del periodo anterior (27% v/s 47%). A estos países les sigue Paraguay, con una disminución de un 15% durante el mandato de Fernando Lugo (2008-2012).

GRAFICO I.11
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES), EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES
EN GABINETES MINISTERIALES, ULTIMOS DOS PERIODOS PRESIDENCIALES
(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.

Respecto a la distribución de las mujeres según tipo de gabinete⁶, podemos observar que, tanto en América Latina como en el Caribe y la Península Ibérica, las mujeres son llamadas en su mayoría a encabezar gabinetes del área social y cultural, y en menor medida los gabinetes políticos y económicos (véase el gráfico GI.11). En 13 países de América Latina existen ministras en el área política y económica (65% de los países de América Latina), mientras que en el Caribe sólo 4 países tienen ministras en estas áreas (36.6% de los países del Caribe).

⁶ Tipo de gabinete: se han definido cuatro categorías para agrupar los gabinetes ministeriales. El gabinete político que incluye los ministerios del interior, relaciones exteriores, justicia, seguridad, entre otros. El gabinete económico que incluye los ministerios de economía, hacienda, industria, agricultura, pesca, obras públicas, turismo, medios de comunicación, entre otros. El gabinete social y cultural que incluye los ministerios de desarrollo social y planificación, trabajo, cultura, ministerios de la mujer, deporte, ciencia y tecnología y el gabinete de medio ambiente que incluye los ministerios de medio ambiente. En la categoría “otro” se han considerado los ministerios que no son homologables en otros países, como por ejemplo, iniciativas como ministerios de la transparencia, gestión de riesgos, entre otras iniciativas gubernamentales.

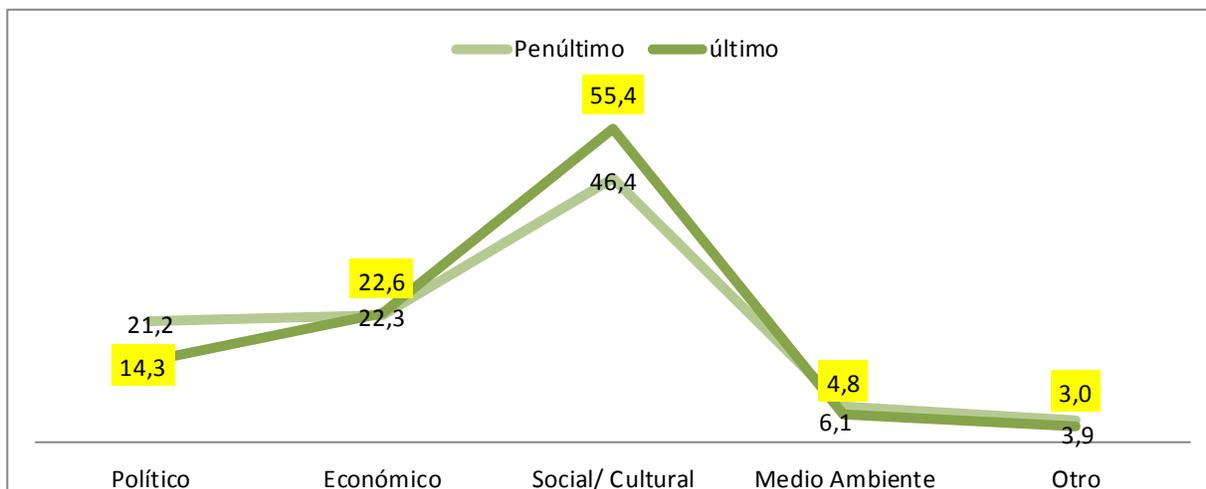
El análisis por país nos muestra que la participación de las mujeres en los gabinetes políticos asciende a un 66,7% en Nicaragua; un 40% en el Estado Plurinacional de Bolivia; un 25% en Honduras y un 20% en Argentina y Costa Rica. En el resto de los países de América Latina, la presencia de ministras en el área política no alcanza el 19%.

Por su parte, la participación de las mujeres en los gabinetes económicos es de un 62.5% en Costa Rica; un 36% en Bolivia; un 30,7% en Cuba, y un 23,5% y 20% en Ecuador y Argentina respectivamente. Al igual que en el área política, las mujeres que lideran los ministerios del área económica, no superan el 19%, que equivale a sólo una mujer ministra en esta área.

En el Caribe la situación es similar. Muy pocas mujeres acceden a cargos ministeriales en el área política o económica y en muchos casos sólo hay una ministra mujer por área. Al igual que en el resto del continente la distribución de las ministras en el Caribe se concentra en el área sociocultural.

Esta distribución, lejos de modificarse en los últimos dos periodos presidenciales, ha tendido a acentuar la concentración de las mujeres en los gabinetes del área social y cultural. Efectivamente, en América Latina durante el penúltimo periodo presidencial, un 47% de las ministras se concentraba en esta área. Los datos para el último periodo presidencial a diciembre de 2011, muestran que esta cifra ascendió a un 55%.

GRÁFICO I.12
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES)^a: DISTRIBUCIÓN DE MUJERES SEGÚN TIPO DE GABINETE^b, PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PERÍODO PRESIDENCIAL, A DICIEMBRE DE 2011
(En porcentajes)



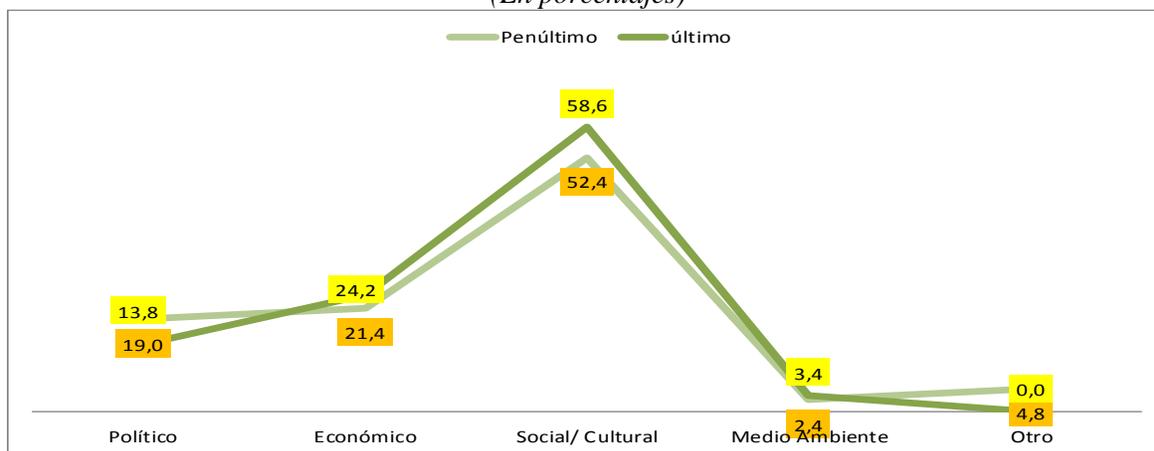
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, sobre la base de datos procesados a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales nacionales.

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

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

En el Caribe, la situación es análoga. En el último período presidencial a diciembre de 2011, las ministras se concentran en el área social y cultural en un 59%, respecto del 52% del periodo presidencial anterior. Y la presencia de ministras en el área política disminuye de un 19% a un 14% en el último periodo presidencial.

GRAFICO I.13
**EL CARIBE (11 PAÍSES)^a: DISTRIBUCIÓN DE MUJERES SEGÚN TIPO DE GABINETE^b,
 PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PERÍODO PRESIDENCIAL, A DICIEMBRE DE 2011**
 (En porcentajes)



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

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

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

En la península ibérica, hay un aumento similar en la presencia de ministras en el área social (52% v/s 59%) en los dos últimos periodos presidenciales. Es el área económica la que experimentará la baja más importante en la participación de las ministras, cuyo porcentaje disminuyó de 15% a 8% de ministras.

Las parlamentarias

En la historia de las instituciones parlamentarias de América Latina y el Caribe, la primera vez que fue nombrada una mujer presidenta del parlamento en América Latina fue en Uruguay en 1963 y la última fue cincuenta años más tarde en Bolivia 2012. Esta situación muestra la diversidad de situaciones que se aprecian en la región latinoamericana y cuan reciente es la entrada de las mujeres al máximo nivel de poder parlamentario en algunos de ellos. En la mayoría de los países, el nombramiento de una mujer como presidenta del parlamento ocurrió en la década de los noventa.

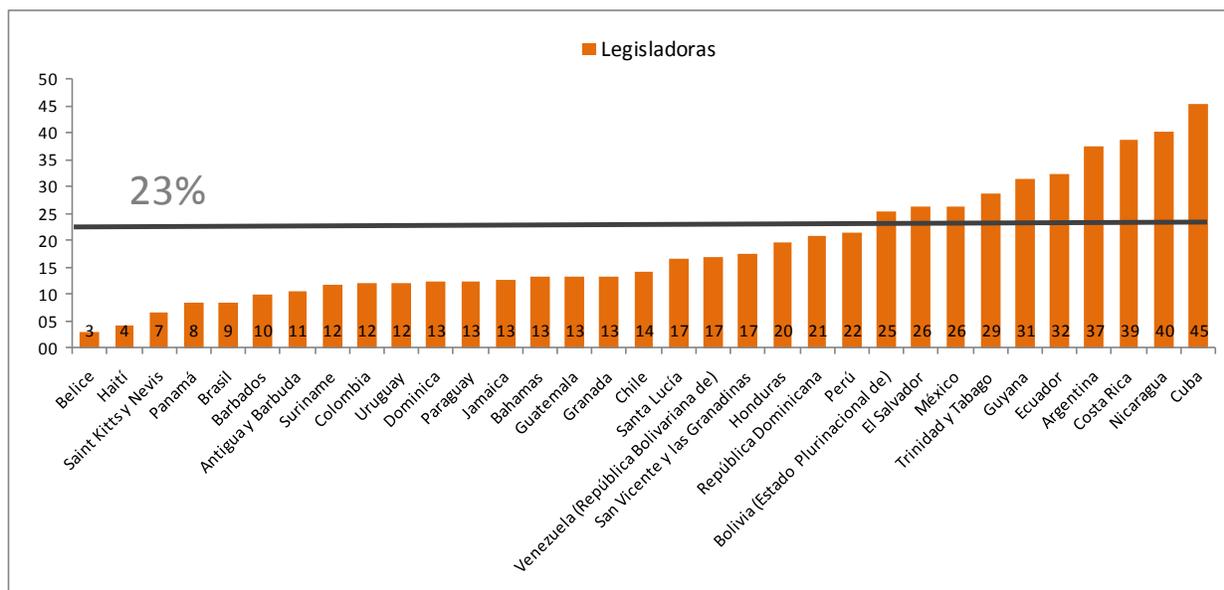
En la actualidad hay instituciones parlamentarias en 190 países y hay solo 39 mujeres en la presidencia de las mismas, contemplando que 77 son bicamerales, podemos decir que un 14% de las presidencias de parlamentos en el mundo están ocupadas por mujeres. Los países de América Latina y el Caribe que en la actualidad tienen una presidenta en el parlamento son: Antigua y Barbuda (Cámara de los Representantes y Senado); Bahamas (Senado); Barbados (Senado); Bolivia (Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia); Dominica (Cámara de la Asamblea); Surinam (Asamblea nacional), que corresponde a un 13% del total de países que cuentan con esta información.

CUADRO I.2
FECHAS EN LAS CUALES, POR PRIMERA VEZ, FUE NOMBRADA UNA MUJER
PRESIDENTE DEL PARLAMENTO, EN LA HISTORIA PARLAMENTARIA NACIONAL

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

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Unión Interparlamentaria. En línea <http://www.ipu.org/wmn-f/speakers.htm>

GRAFICO I.14
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES) EL CARIBE (14 PAÍSES) Y LA PENÍNSULA IBÉRICA (3 PAÍSES): MUJERES ELECTAS EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES, CÁMARA ÚNICA O CAMARA BAJA, 2012
(En porcentajes)



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

La representación parlamentaria de las mujeres en América Latina y el Caribe comienza a elevarse a partir de la década del 2000, como resultado de las leyes de cuotas. Catorce países⁷ han tipificado la cuota o la paridad para cargos de elección popular en América Latina y el Caribe. A la fecha, 12 países la han implementado y el Uruguay la implementará en 2014.

El promedio regional, de 23,2% en 2012, es superado por diez de los treinta y tres países, entre los cuales están Argentina (38%), Bolivia (25%), Costa Rica (39%), Ecuador (32%) y México (26%), todos con leyes de cuotas implementadas, junto a países, también con resultados significativos, como Cuba (45%) y Nicaragua, que aumentó casi al doble la presencia de mujeres en el parlamento: de 21% a un 40% en las últimas elecciones.

Sin embargo, son aún numerosos los países que mantienen una baja participación de las mujeres en el poder legislativo (16 países con menos de un 15%), sin variaciones significativas a lo largo del tiempo.

En la Península Ibérica el promedio de participación parlamentaria sube de un 33% a un 38% gracias al aumento de Andorra, donde la presencia de mujeres pasa de un 36% a un 50% en 2012; España y Portugal que la mantienen con un 36% y 29% respectivamente.

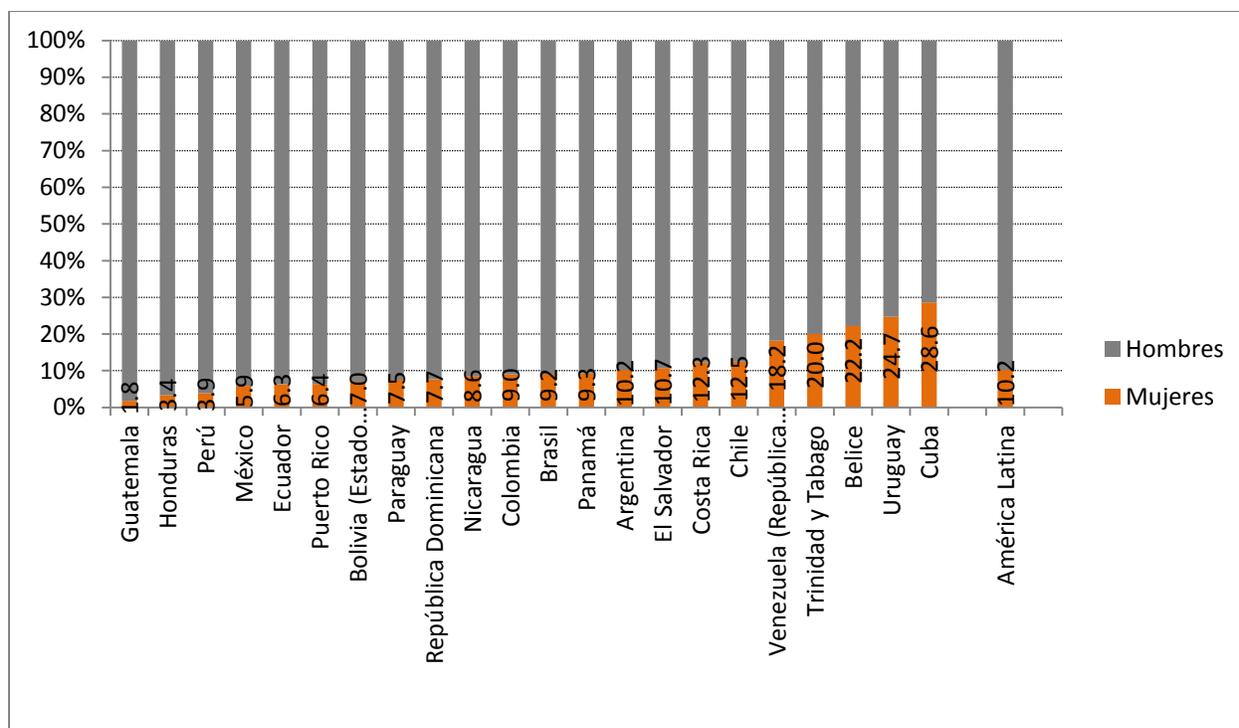
⁷ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Las autoridades municipales

En lo que respecta a los gobiernos locales, la participación de las mujeres en el nivel del ejecutivo local se mantiene baja. Entre 2009 y 2001, el promedio regional experimentó un leve aumento de de 8,4% a 10,2%, que se explica por el aumento de alcaldesas electas, en las últimas elecciones municipales de Paraguay, Costa Rica, Perú, Bolivia, Ecuador, México y Argentina.

Este resultado tiene dos dimensiones. Por una parte, que sólo 2.173 mujeres sean electas en un total de 18.665 municipalidades de la región, muestra las dificultades para generar condiciones para una mayor participación de las mujeres en el ámbito gubernamental donde se toman las decisiones y se manejan los recursos locales. Por otra parte, el aumento en más de 400 mujeres que llega por primera vez al poder local, es tremendamente significativo en el contexto regional y de los países señalados.

GRÁFICO I.15
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES), EL CARIBE (3 PAÍSES): ALCALDESAS ELECTAS, 2011
(En porcentajes)



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

Sin embargo, la evaluación general que podemos hacer de este indicador es que la gran mayoría de los países de la región no existe una masa crítica de mujeres en los cargos más altos del poder local, ya que en 16 países de 23, la participación de las mujeres es menor al 15%. Un número menor de países está haciendo esfuerzos para incorporar a las mujeres en este ámbito, esto es a partir de una participación entre el 15% y el 30% (Véase G.I15.A), pero ningún país ha logrado pasar la barrera del 30% de mujeres como autoridades en sus municipios.

GRÁFICO I.15A
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAÍSES), NÚMERO DE PAÍSES SEGÚN SITUACIÓN
DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS ALCALDÍAS
(En números absolutos)

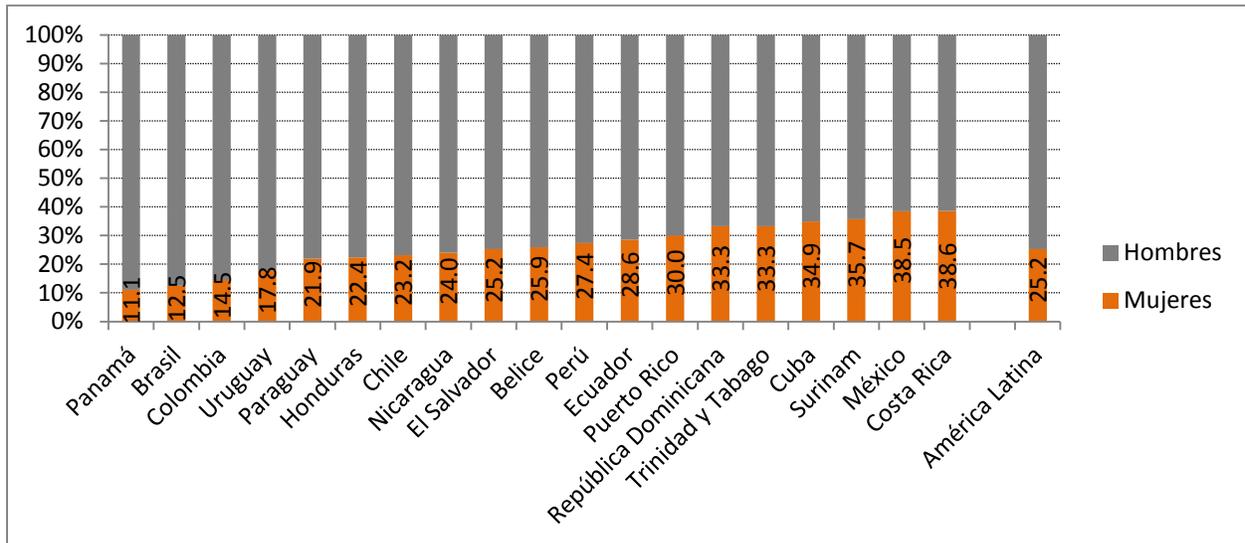


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, datos procesados por la CEPAL en base a información proporcionada por fuentes oficiales nacionales

Simbología

	Países que cuentan con una masa crítica de mujeres en el poder local	
	Países que están haciendo esfuerzos para incorporar a las mujeres al poder local	Chile, Venezuela, Trinidad y Tabago, Belice, Uruguay, Cuba
	Países cuya participación de las mujeres en el poder local es insuficiente	Guatemala, Honduras, Perú, México, Ecuador, Puerto Rico, Bolivia (Est. Plur), Paraguay, Rep. Dominicana, Colombia, Brasil, Panamá, Argentina

GRÁFICO I.16
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES), EL CARIBE (4 PAÍSES): PODER LOCAL, CONCEJALAS,
2011
(En porcentajes)



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

En el nivel de los concejos deliberativos y consultivos, este indicador muestra cambios sustantivos, fundamentalmente en el caso de los países latinoamericanos debido al cumplimiento de la legislación sobre paridad en los países.

América Latina cuenta con un 25,2% de mujeres que detentan cargos de concejales, regidoras o ediles. Entre los 20 países que se cuenta con información acerca de este indicador, siete países están por sobre el promedio de 30%, entre ellos, Costa Rica y México con un relevante 38,5%, seguidos por Surinam y Cuba con 35%, Trinidad y Tabago (33%), República Dominicana (33%) y Puerto Rico (30%).

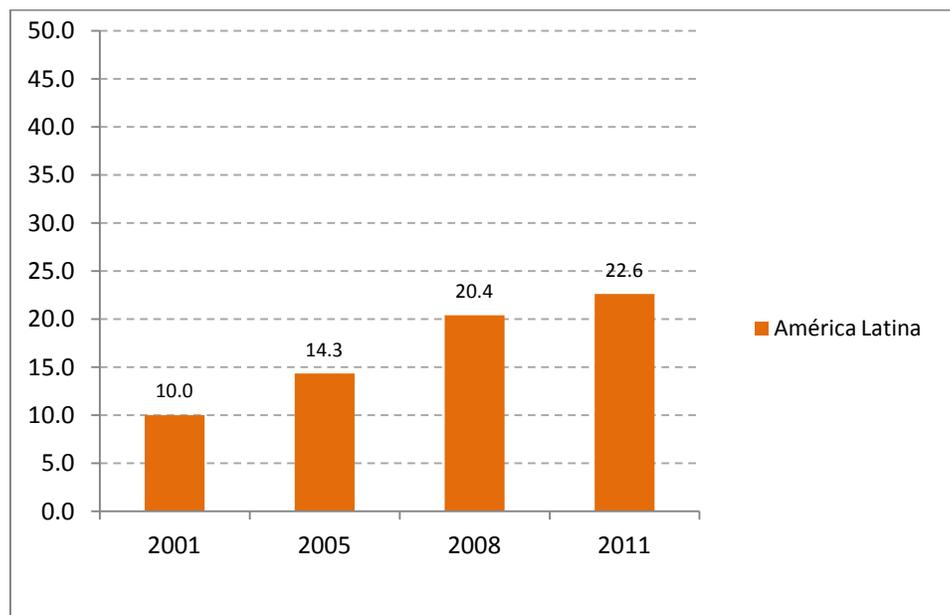
A diferencia de los últimos datos entregados el año 2010 para este indicador, en que había sólo dos países con resultados sobre 30%, actualmente hay 7 países sobre ese rango y, tan sólo 2 países están bajo el 15%.

En el caso de España, existe un muy leve aumento de 2,4 puntos en el número de mujeres en este nivel de gobierno.

Las magistradas del poder judicial

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

GRAFICO I.17
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE 20 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL MÁXIMO TRIBUNAL DE JUSTICIA, SEGÚN AÑO POSTERIOR A LA CONFERENCIA REGIONAL DE LA MUJER
(En porcentajes)



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

La mitad de los países de América Latina superan el promedio regional de 23%. Tal es el caso de Chile con un 25%, Cuba con un 27%, República Dominicana con un 27%, Nicaragua con un 29%, sobresaliendo El Salvador con un 33% de mujeres juezas; Costa Rica con un 35%; Puerto Rico con un 43% y la República Bolivariana de Venezuela que desde el 2011 se acerca a la paridad al designar a un 44% de mujeres a los cargos de juezas del Tribunal Supremo de Justicia.

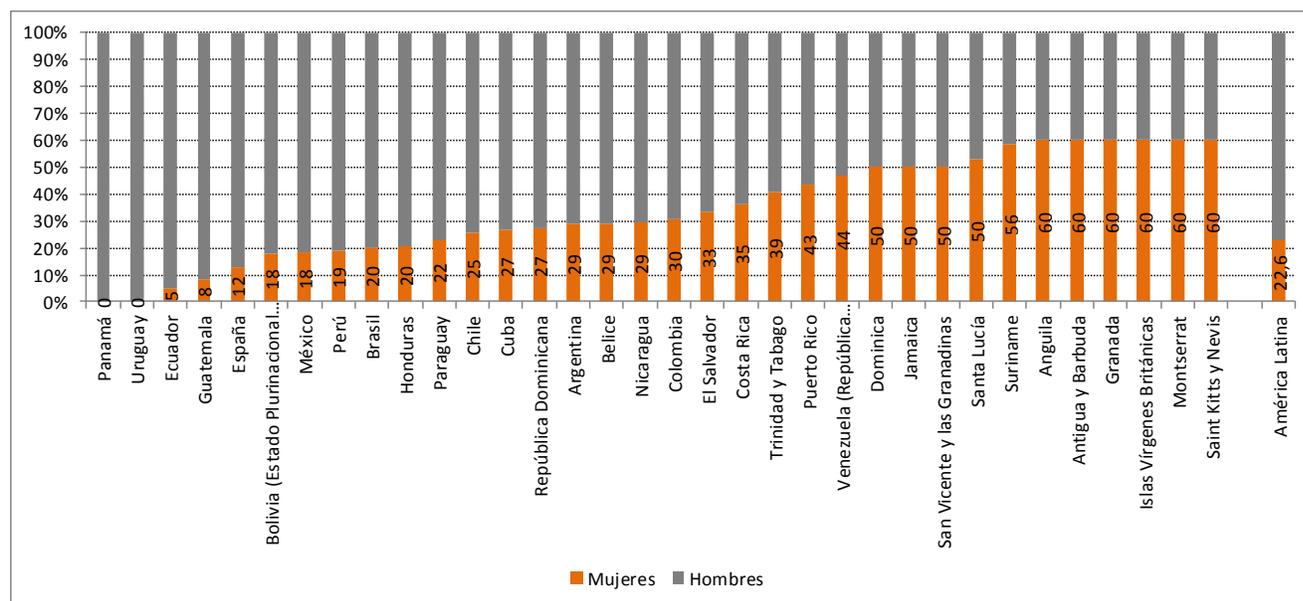
En Colombia, se observa un 30%, que linda con la cuota de 32% que rige a partir del año 2010⁸, para los cargos administrativos del poder ejecutivo.

Los países del Caribe, en muchos casos han alcanzado e incluso superado la paridad. Con porcentajes que van desde un 30% a un 60% de mujeres en el máximo tribunal de justicia⁹.

⁸ Ley núm. 581 de 2000

⁹ En el Caribe, seis países independientes (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía) y tres territorios británicos de ultramar (Anguila, las Islas Vírgenes Británicas y Montserrat) tienen como máximo tribunal de justicia al Tribunal Supremo del Caribe Oriental, que administra el sistema judicial sobre la base del derecho anglosajón y las leyes escritas.

GRÁFICO I.18
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES) Y EL CARIBE (13 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE MUJERES
EN EL MÁXIMO TRIBUNAL DE JUSTICIA, 2011
(En porcentajes)



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

Los indicadores de autonomía en la toma de decisiones, hablan del lento, difícil y a su vez evolutivo camino a la construcción de ciudadanía de las mujeres y de cómo estas se han ido insertando de manera activa en la democratización de la región. Es un hecho que los liderazgos colectivos de las mujeres se instalaron en el escenario político del siglo veinte, como uno de los fenómenos culturales más relevantes de la cultura política a nivel global y que existen significativos aumentos de la presencia e investidura de las mujeres con el paso del tiempo, que no se consolidan de manera homogénea en la región.

La fotografía reseñada en las páginas anteriores muestra la lenta incorporación de las mujeres a los espacios de toma de decisión en los distintos poderes del Estado y que los promedios regionales o están estancados o evolucionan muy lentamente, pero sobretodo, que ninguno supera el 25%. Es un hecho que las sociedades latinoamericanas han logrado instalar la presencia de mujeres en los más altos ámbitos de toma de decisiones y que ésta está cada vez más legitimada. Sin embargo, cada realidad nacional vive estos procesos de manera diferente, es por esto que aquellos países, los menos, que tienen resultados exitosos, corren el riesgo de invisibilizar las situaciones más críticas de la región.

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

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

La ratificación del Protocolo Facultativo por parte de los países firmantes de la Convención es, sin lugar a dudas, el indicador más claro de voluntad política de los Estados para la plena aplicación de la Convención, puesto que permite llevar a la práctica el principal instrumento internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres, sobre los que la comunidad internacional ha reconocido que aún se presentan importantes discriminaciones expresas o implícitas, por acción o por omisión.

Si bien todos los países de la región han firmado y ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, no ocurrió lo mismo con su Protocolo Facultativo adoptado en 1999 que, como su nombre lo indica, no conlleva ninguna obligación de firma. Hasta comienzos de 2007, la mitad (17) de los 33 países de la región firmaron el Protocolo: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis y Uruguay. Por su parte, Chile, Cuba y El Salvador firmaron el Protocolo Facultativo entre 1999 y 2001, sin que hasta hoy lo hayan ratificado. Desde entonces, hasta marzo de 2010, ningún otro país de la región lo ha firmado ni ratificado. Esta situación indica que, en algunos casos, los Estados reconocen los derechos de las mujeres, pero no están dispuestos a adoptar los instrumentos necesarios para hacerlos efectivos.

C. POBREZA DE INGRESOS Y POBREZA DE TIEMPO

Los indicadores de autonomía económica, dan cuenta de la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios, a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones con los hombres. Asimismo consideran la distribución y uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía, mediante el trabajo no remunerado.

Cuadro I.8

INDICADORES DE AUTONOMÍA ECONÓMICA, OIG

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

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

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

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

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

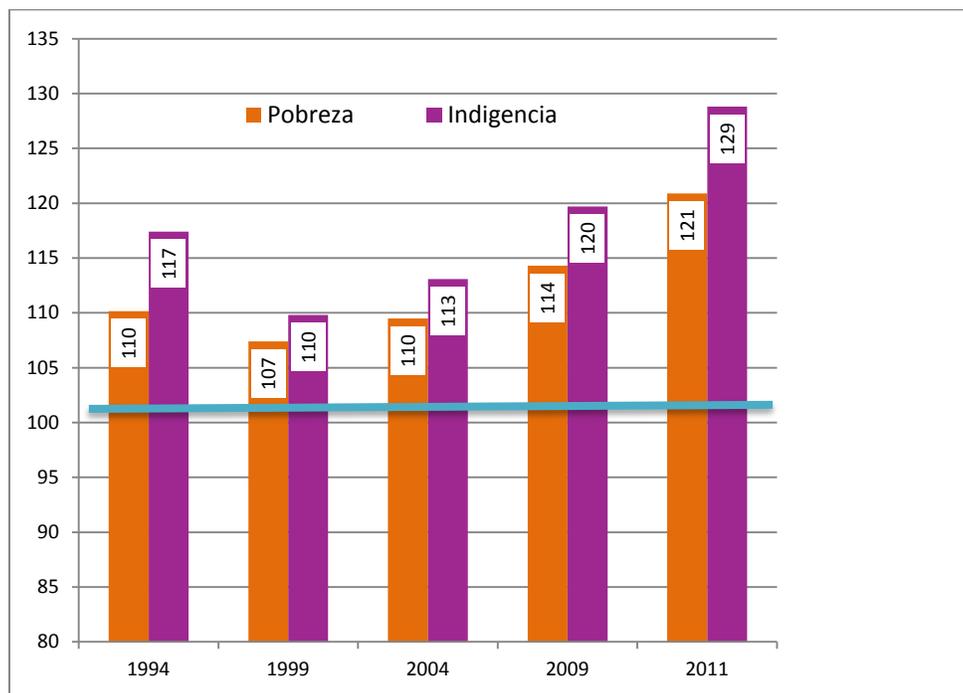
El Observatorio para la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) recoge los esfuerzos de los países por medir el uso del tiempo y su distribución entre hombres y mujeres. Entre 2007 año en que se creó el OIG, a la fecha, ha aumentado el número de países que miden el uso del tiempo. Hoy el OIG cuenta con información actualizada al 2010, para 9 países de la región: México ya cuenta con una encuesta y Ecuador, Colombia y Perú están en marcha de su implementación. Por otra parte, aumenta aunque lentamente la preocupación política por desarrollar políticas y servicios para la población dependiente, (Vásconez, 2012; Sauma, 2012 y Batthyany y otras 2012).

La visibilización del trabajo no remunerado es de suma importancia, debido a que permite analizar la redistribución familiar y social y avanzar en insumos que permitan valorizarlo y producir cuentas satélites de producción (Gómez Luna, 2011). Por medio de las encuestas de uso del tiempo (EUT) se fortalece el análisis socioeconómico y la capacidad analítica del sistema de Cuentas Nacionales (SCN), en la medida que el criterio rector está referido a la frontera de la producción del SCN y a la frontera general de producción que durante 24 horas, incluye los servicios no remunerados que se producen y consumen en el propio hogar y los destinados a otros hogares (Gómez Luna, 2011)

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

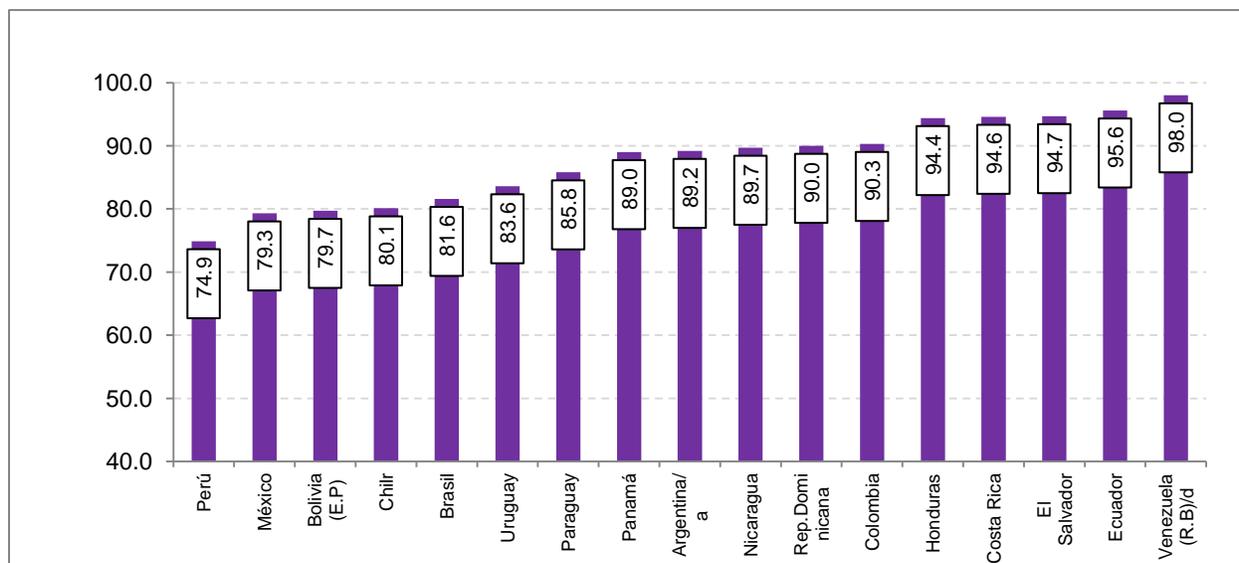
El análisis de la autonomía económica de las mujeres destaca una de las paradojas más típicas del desarrollo económico y social en nuestra región. Mientras muchos estudios (CEPAL, 2012a; CEPAL, 2012b) celebran el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, suele ignorarse que al mismo tiempo ha aumentado la proporción de mujeres entre los pobres y los más pobres (véase el gráfico I.19). Por otro lado, la reducción de la pobreza en gran parte se debe a la incorporación de las mujeres a un mercado de trabajo desregulado que les otorga salarios más bajos que a los hombres. La brecha salarial persiste en la región latinoamericana y oscila entre un 25,1% menos en los ingresos de las mujeres peruanas respecto de los hombres, y un 2% menos en los ingresos de las venezolanas, a lo que se suma una creciente pobreza de tiempo (véase el gráfico I.20) que implica la dificultad para cubrir simultáneamente con el trabajo de las mujeres las necesidades de ingresos monetarios y las demandas de cuidado y trabajo reproductivo en los hogares.

GRÁFICO I.19
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE PAÍSES): ÍNDICE DE FEMINIDAD EN LA POBREZA. NÚMERO DE MUJERES QUE VIVEN EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA Y POBREZA EN LA POBLACIÓN ADULTA DE 10 A 59 AÑOS, CERCA DE 1990 A 2011



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones de encuestas de hogares en los respectivos países.

GRÁFICO I.20
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): RELACIÓN DE SALARIOS ENTRE
SEXOS/a. C. 2011 /b
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de las encuestas de hogares.

Notas:

a/ Proporción del salario medio de las mujeres asalariadas urbanas, de 20 a 49 años de edad, que trabajan 35 horas y más por semana, respecto del salario de los hombres de iguales características.

b/ Los datos son para 2011 salvo El Salvador, México y Honduras con datos de 2010; y el Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua con datos de 2009. (Guatemala sin datos recientes).

c/ 31 aglomeraciones Urbanas.

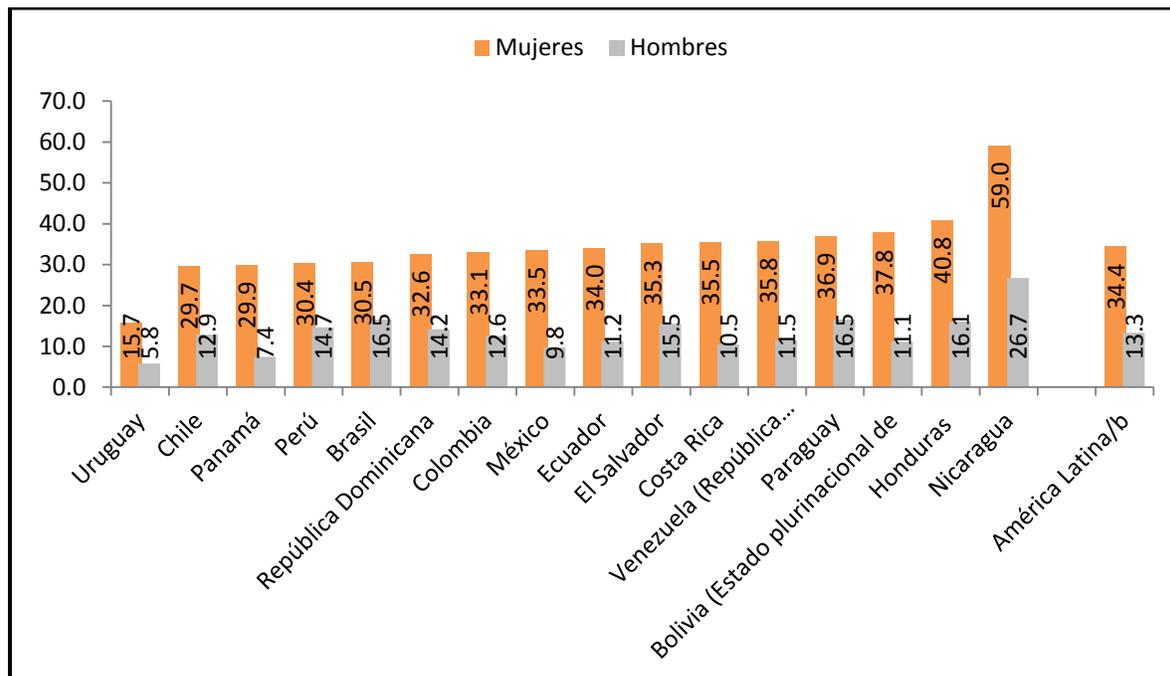
d/ Total Nacional

La proporción de las mujeres sin ingresos propios en la región ha aumentado los últimos años, según la última información disponible. Si en 2008 un 32% de las mujeres no contaban con ingresos propios, hoy esta proporción aumentó al 34,4%. Asimismo, las diferencias entre países siguen siendo profundas. También se constatan las diferencias entre los ingresos propios de las mujeres por grupo etario: el 57% de las mujeres pobres sin ingresos propios tiene entre 15 y 24 años. Sin embargo, una buena noticia es que entre 1990 y 2010 la proporción de mujeres sin ingresos propios ha disminuido más rápidamente entre los grupos más pobres que entre los no pobres.

Ingresos propios

En el marco económico actual, ser perceptor/a de ingresos es importante para tomar decisiones sobre el uso de los recursos y sobre el destino de la vida de las personas y, por ende, para generar mayor autonomía. En este sentido, el indicador de población sin ingresos propios por sexo constituye una representación de la falta de autonomía económica de las personas. Este indicador llama la atención sobre la inmensa cantidad de mujeres que no tienen ingresos.

GRÁFICO I.21
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS POR SEXO,
TOTAL NACIONAL. ALREDEDOR DE 2010 ^a
(En porcentajes)



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

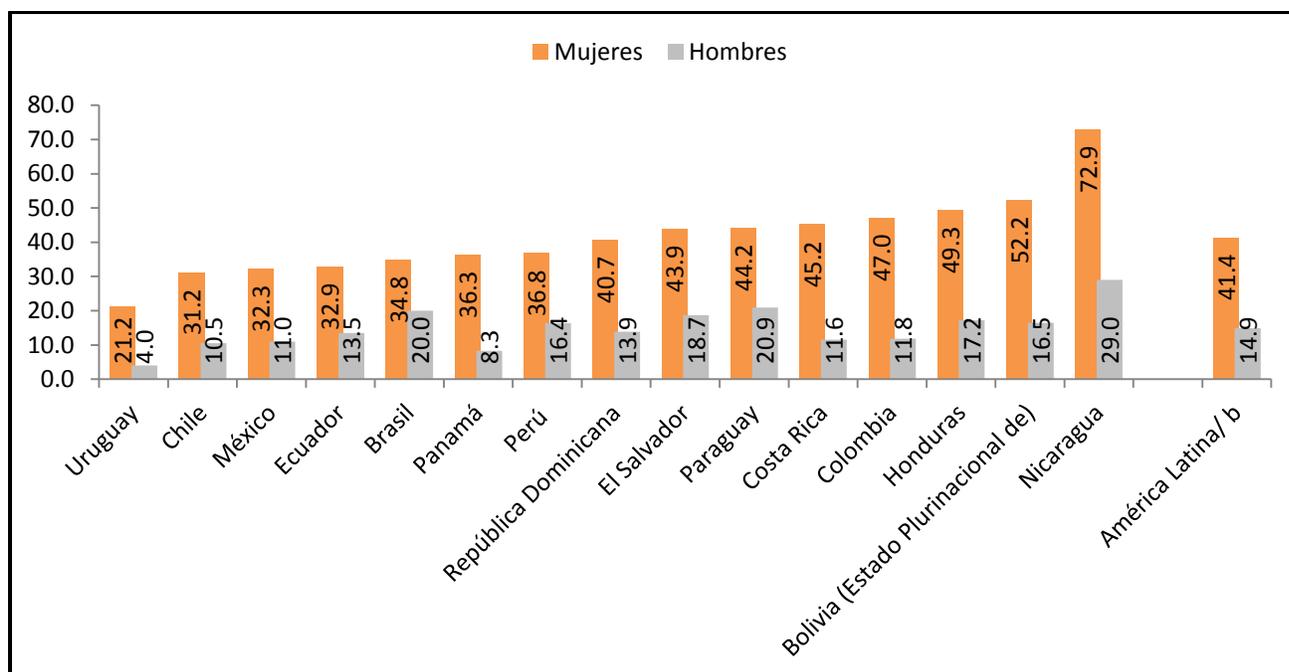
Notas: a/ Ronda 2010: Comprende las encuestas de hogares realizadas por los países en el año 2010, con excepción de Brasil y Chile realizadas en el año 2009.

b/ Promedio simple de los datos para el año más cercano disponible en cada país

Alrededor de 2010, la proporción de mujeres sin ingresos propios en América Latina alcanzaba a un 32,4%, mientras que la proporción de hombres llegaba solo al 13,3%. Las disparidades entre países son importantes: mientras en Nicaragua las mujeres sin ingresos ascendían a 59%, en Honduras, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay esta proporción alcanzaba al 40,8%, 37,8 y 36,9% respectivamente, mientras que en el Uruguay se reducía al 15,7%.

El porcentaje de mujeres sin ingresos propios en las zonas rurales para el año 2010, llegaba al 41,4%, en comparación con el 14,9% de los hombres. Las disparidades entre países son aún mayores en estas áreas. Mientras en Nicaragua el 72,9% de las mujeres rurales no tenían ingresos propios, en el Estado Plurinacional de Bolivia esta cifra se elevaba al 52,2%. Estos dos casos críticos contrastan con la situación de Uruguay, en que este valor era de solo 21,2%, lo que se explica en parte, por ser el país con la cobertura del sistema previsional para las mujeres de 65 años y más (un 85,1% en 2007).

GRÁFICO I.21A
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS POR SEXO, ZONA RURAL. ALREDEDOR DE 2010 ^a
(En porcentajes)



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

Notas: a/ Ronda 2010: Comprende las encuestas de hogares realizadas por los países en el año 2010, con excepción de Brasil y Chile realizadas en el año 2009.

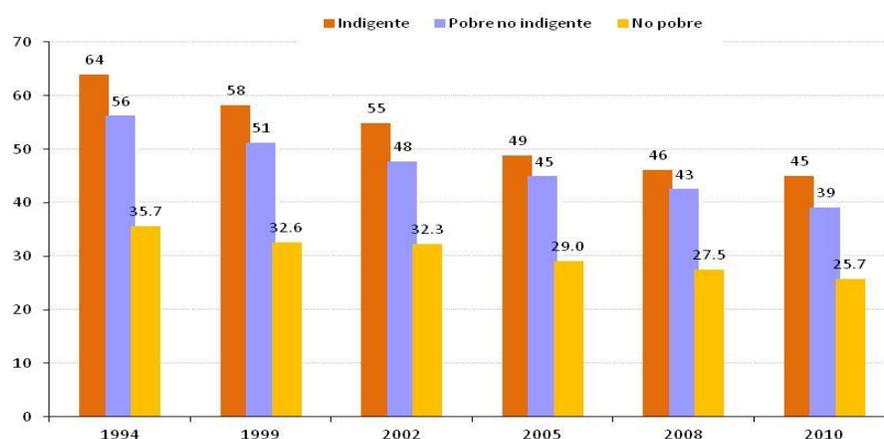
b/Promedio simple de los datos para el año más cercano disponible en cada país

Un aspecto positivo radica en el hecho que la proporción de mujeres sin ingresos propios ha disminuido más rápidamente entre los grupos más pobres que entre los no pobres entre 1990 y 2010. La disminución de las mujeres indigentes sin ingresos propios, entre esos años, pasó de 64% a 45%, mientras que en el grupo de los no pobres el porcentaje de mujeres sin ingresos propios, entre 1990 y 2010, disminuyó un 10% (35,7% a 25,7%).

Entre 1994 y 2010, el descenso en la proporción de mujeres sin ingresos propios, se explica por el mayor ingreso de las mujeres al trabajo remunerado, tanto urbano como rural; por los cambios en los sistemas previsionales de países, como Uruguay, Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia. En 2008, el promedio de la tasa de participación de las mujeres urbanas alcanzaba el 52% y superaba en 10 puntos porcentuales

la tasa media observada en 1990 (CEPAL, 2010a). También aumentó la participación laboral de las mujeres rurales entre 1990 y 2005 (FAO, 2010).

GRÁFICO I.22
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE PAÍSES):
MUJERES DE 15 AÑOS Y MÁS SIN INGRESOS PROPIOS/a POR CONDICIÓN DE
POBREZA, ZONAS URBANAS, 1994-2010
(Porcentajes con respecto al total de cada sexo)



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

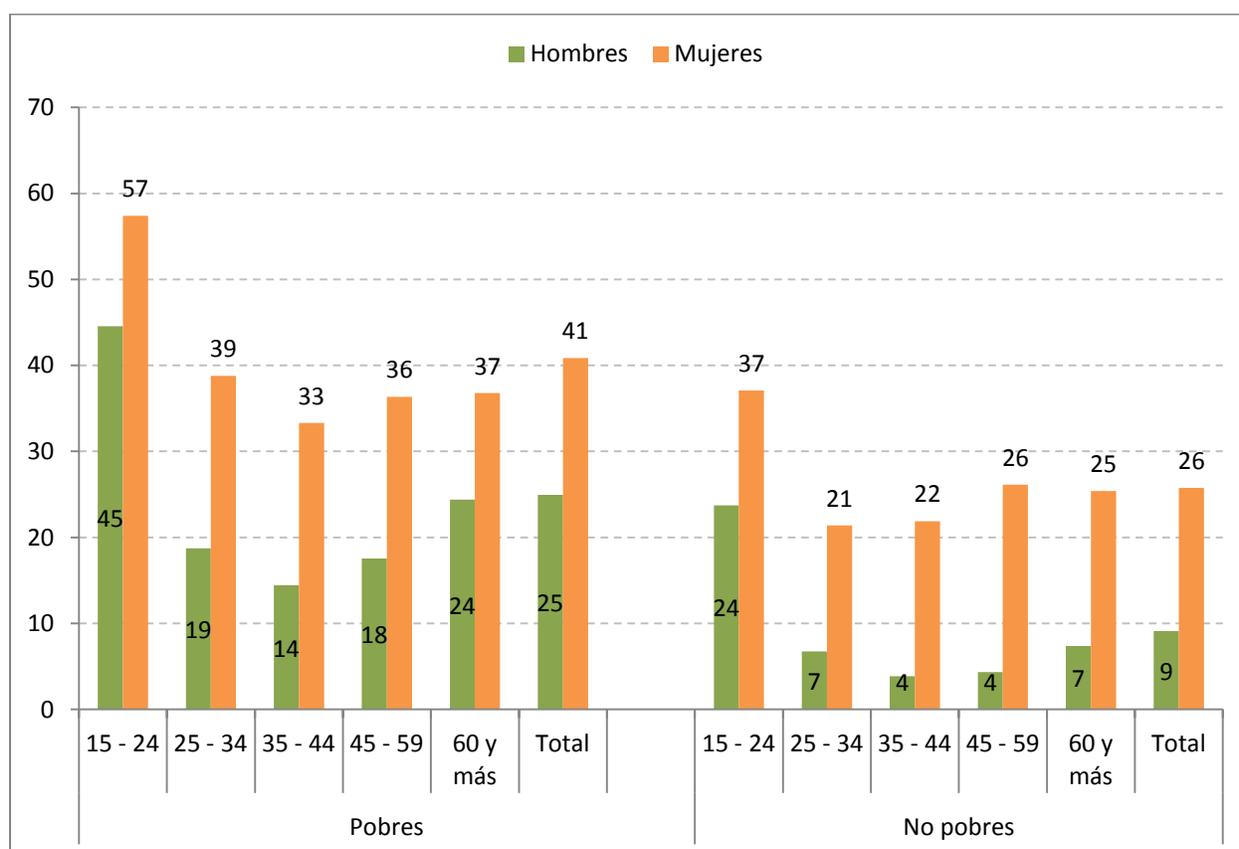
a/ Se excluyen los estudiantes

Países en el promedio: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay.

El indicador de ingresos propios, también expresa la fuerte desigualdad que viven las mujeres más jóvenes, en relación con otros grupos de edad. En efecto, la brecha existente entre las mujeres pobres y no pobres entre 15 a 24 años alrededor del 2010 era de 20 puntos porcentuales y entre 25 a 24 años era de 18 puntos porcentuales, la que se redujo a 10 entre los otros tramos de edad. El 57% de mujeres pobres sin ingresos propios de 15 a 24 años, da cuenta de la dificultad para ingresar al mercado laboral de las más jóvenes y, al mismo tiempo, de la persistencia y aumento de la tasa de desempleo en los jóvenes, la cual duplica al conjunto de la población afectando especialmente a las jóvenes de menores ingresos¹⁰.

¹⁰ Véase CEPAL, 2012. Panorama Social

GRÁFICO I.23
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE 14 PAÍSES): POBLACIÓN a/ SIN INGRESOS PROPIOS POR SEXO, TRAMOS DE EDAD Y CONDICIÓN DE POBREZA, ZONAS URBANAS, EXCLUIDOS LOS ESTUDIANTES. ALREDEDOR DE 2010
(Porcentajes con respecto al total de cada sexo)



a/ Se excluyen los estudiantes

Países en el promedio: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay.

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

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

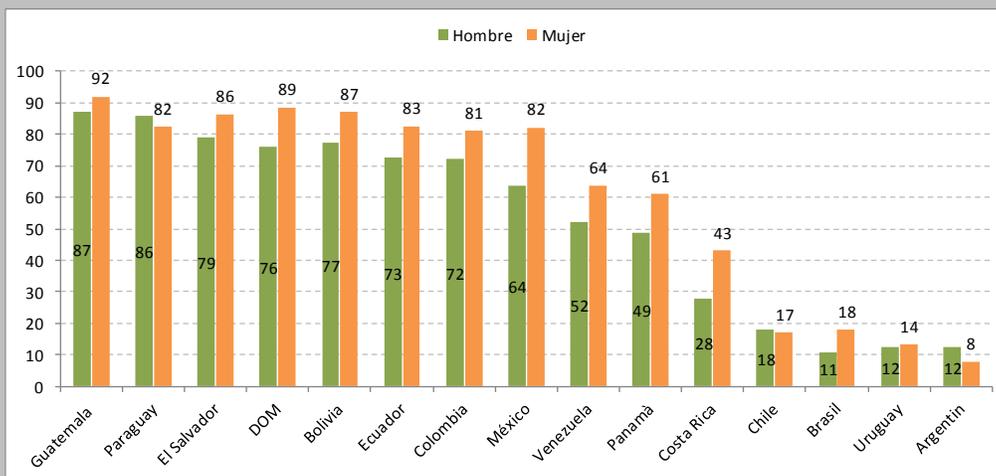
RECUADRO I.9

PERSONAS CON MAS DE 60 AÑOS SIN INGRESOS PROPIOS

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

El 27% de adultas mayores de más de 60 años, de zonas urbanas no percibe ingresos propios y 30% de adultas mayores de más de 60 años alrededor del año 2010. La situación más grave se encuentra en Nicaragua, con una población de 78%, e igual de preocupante es la realidad de las mujeres mayores sin ingresos en Paraguay (39%), México (35%), Colombia (34,5%), Ecuador (32,6%), República Dominicana (30%), Honduras (26,2), Perú (24,3), Chile (17,9%), para ser seguidos por Brasil (15,8%), Panamá (15,8%), Uruguay (12,1%) y Argentina (7,7).(CEPAL. OIG 2012) Aun cuando estos últimos países tienen las cifras más bajas, es necesario atender las fuertes diferencias de género existentes.

GRÁFICO I.24
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PERSONAS MAYORES SIN JUBILACIÓN O PENSIÓN SEGÚN SEXO. C. AÑO 2010 .a, b
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares

a/ Personas de 65 años o más.

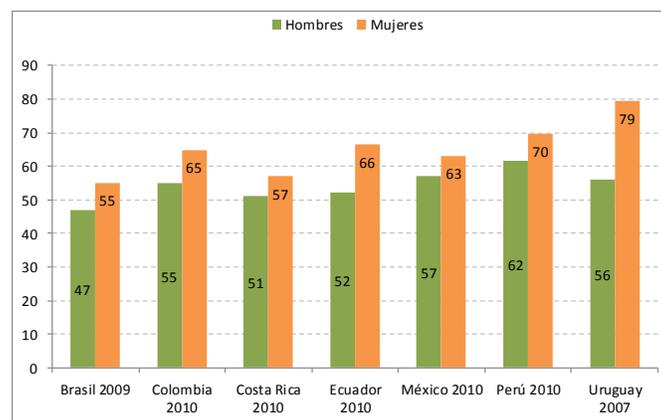
b/ Dato para el año 2010 salvo: Estado Plurinacional de Bolivia año 2007; Brasil año 2009 y Chile año 2009

Los obstáculos y problemas asociados a la falta de autonomía económica de las mujeres de estas edades, están asociados a derechos básicos que deben ser garantizados y ejercidos, tales como servicios de salud y de cuidado, alimentación, vivienda y otros servicios básicos.

El tiempo total de trabajo ¹¹

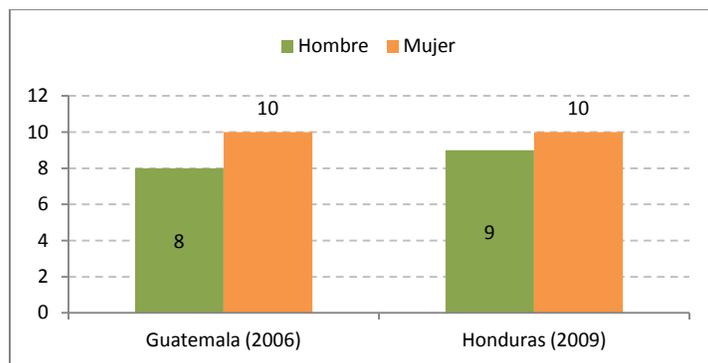
El aumento de las mujeres latinoamericanas en el mercado laboral, aunque con importantes diferencias entre países, ha tenido como efecto el aumento de las horas de trabajo total entre ellas. Esto ocurre debido a que además de sus responsabilidades como trabajadoras remuneradas, las mujeres se hacen cargo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

GRÁFICO I.25
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): TIEMPO DESTINADO
AL TRABAJO TOTAL, REMUNERADO Y NO REMUNERADO,
POR LA POBLACIÓN OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS.**
(En horas semanales)



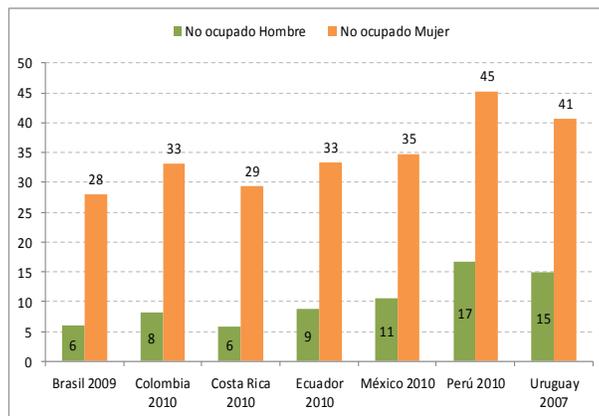
¹¹ El Tiempo total de trabajo se refiere a la suma de horas de trabajo remunerado y de trabajo doméstico no remunerado y es un indicador que se produce a partir de las encuestas de uso del tiempo, que se implementan en 18 países de América Latina. Estas muestran en todos los casos que las mujeres tienen un tiempo total de trabajo más elevado que el de los hombres y que la mayor cantidad de horas empleadas en tareas reproductivas afecta sus posibilidades de obtener ingresos.

GRÁFICO I.25A
AMÉRICA LATINA (2 PAÍSES): TIEMPO DESTINADO AL TRABAJO TOTAL, REMUNERADO Y NO
REMUNERADO, POR LA POBLACIÓN OCUPADA DE 15 AÑOS Y MAS, ÚLTIMO PERIODO DISPONIBLE
(Promedio de horas diarias)



Fuente: División de Asuntos de Género. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de los respectivos países
<http://www.cepal.org/mujer/>

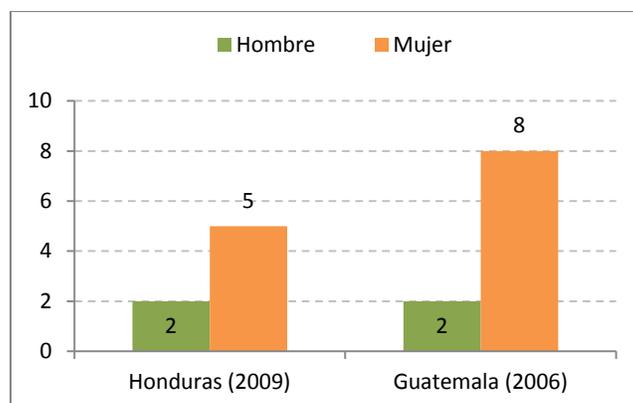
GRAFICO I.26
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): TIEMPO DESTINADO AL TRABAJO TOTAL, POR LA POBLACIÓN NO
OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento especial de encuestas de uso del tiempo o preguntas sobre el tiempo destinado a actividades remuneradas y no remuneradas de siete países con periodicidad semanal: Brasil (2009), Colombia (2010), Costa Rica (2010), Ecuador (2010), México (2010) y 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. Los resultados se presentan con fines ilustrativos, más que para comparar magnitudes, a fin de mostrar similitud en los comportamientos de hombres y mujeres en las tres variables analizadas.

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



Fuente: División de Asuntos de Género. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de los respectivos países
<http://www.cepal.org/mujer/>

RECUADRO I.10
LA IMPORTANCIA DE LAS ENCUESTAS DE USO DEL TIEMPO (EUT)

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

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

Los objetivos de las EUT son: medir y hacer visible el trabajo remunerado y no remunerado; suministrar insumos para valorizar el trabajo no remunerado y compilar las cuentas satélite de producción y consumo de los servicios no remunerados de los hogares (Gómez Luna, 2011).

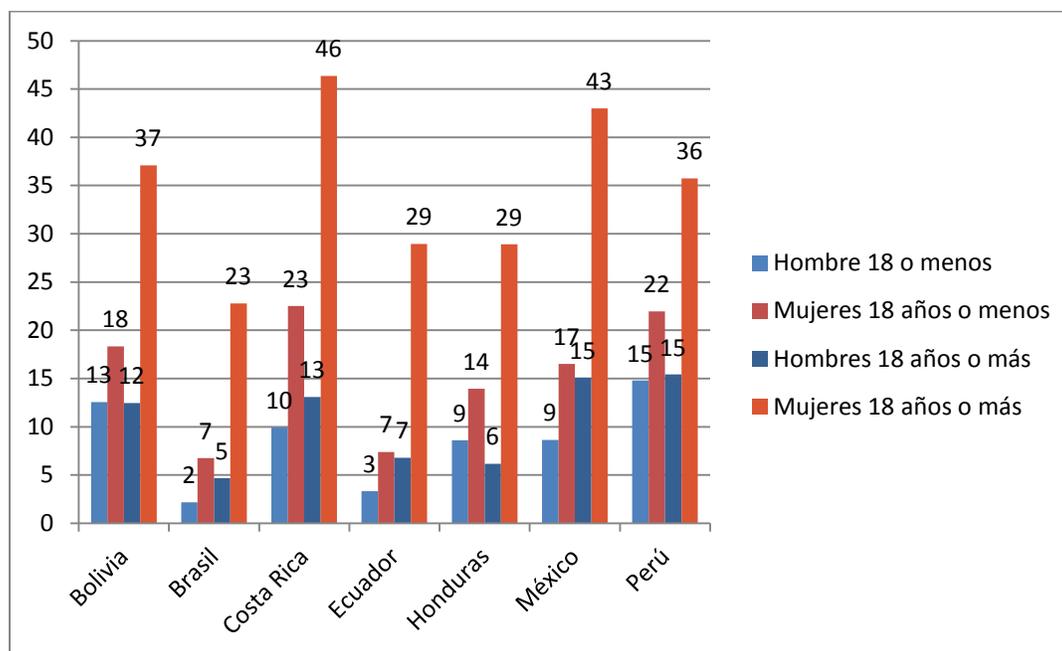
La importancia de EUT para políticas de igualdad deriva de que el UT es donde las desigualdades se materializan –la vida es el tiempo–, y estas desigualdades son a la vez causa de otras variadas formas de injusticia, pues dependiendo del tiempo de que disponga cada persona varían sus oportunidades de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

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

Fuente: Flavia Marco (2012) La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas, *serie Mujer y desarrollo* No 199, Santiago de Chile, CEPAL. INE-Uruguay, INMUJERES; Universidad de la República, UNIFEM (2008) Uso del tiempo y trabajo remunerado en el Uruguay (2008). Folleto Módulo de la encuesta continua de hogares, septiembre de 2008.

Al comparar el tiempo dedicado al trabajo doméstico entre hombres y mujeres por grupo de edad, se observa que en todos los países, las mujeres menores de 18 años tienen una carga de trabajo doméstico no remunerado mayor que la de los hombres de su mismo rango de edad. Esto nos muestra como la división sexual del trabajo a interior del hogar prima por sobre las distinciones etarias y que, independientemente de las funciones o el lugar que tengan en el grupo familiar, las mujeres se hacen cargo del trabajo no remunerado y de cuidado.

GRÁFICO I.27
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO POR SEXO Y GRUPO DE EDAD
(En horas semanales)



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

Para aliviar la carga de trabajo no remunerado que recae sobre las mujeres se debe pensar en la importancia de modificar la organización social del cuidado. El cuidado es el “conjunto de actividades específicas que incluye todo lo que las personas hacen para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo que buscamos para entretejer una compleja red de sostenimiento de la vida” (Fisher y Tronto, 1990 citado en Tronto, 2006, pág. 5).

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

En nuestra región, todavía en muchos países se evidencia la falta de políticas públicas de cuidado y su alcance varía significativamente según condición social, etnia o situación geográfica. No obstante, países como Uruguay –y su Sistema Nacional de Cuidados- o Chile - que el 2011 sancionó la ley para extender el descanso posnatal a 6 meses- han avanzado en la expansión de este derecho. Pese a estos avances, se carece de una adecuada cobertura de cuidados para toda la población y de una calidad similar en la oferta de servicios públicos y privados, los cuales no son adecuadamente fiscalizados. En ese sentido, es necesario avanzar en políticas públicas con un enfoque integral.

Parte II

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS, LA PROTECCIÓN SOCIAL, LA AUTONOMÍA ECONÓMICA Y EL TRABAJO DE LAS MUJERES

A. INTRODUCCIÓN

Los países de América Latina han atravesado la primera década del siglo XXI de manera relativamente auspiciosa. Con todas las heterogeneidades propias de la región, creció a una tasa promedio anual de 3,5% desde el año 2002 (2,3% en términos per cápita), consolidando un sendero de crecimiento inédito por su nivel y fundamentalmente por su estabilidad¹². La crisis global tuvo su impacto, provocando una reducción en este indicador de -2,1% en el año 2009 (-3,2% en términos per cápita). Sin embargo, y en principio, las implicancias de las turbulencias mundiales en la región fueron de corta duración, volviendo la región a crecer 5,9% en el año 2010, 4,3% en el año 2011 y 3,3% en el primer trimestre del 2012¹³. Este comportamiento económico tuvo su correlato en los indicadores sociales. Durante este período, la tasa de empleo para el conjunto de la región creció más de 2 puntos porcentuales. A su vez, la tasa de desempleo abierto descendió de 11,2% a 7,3%. La incidencia de la pobreza disminuyó notoriamente, pasando de 44% al comienzo de la década a 31,4% al final. La pobreza extrema también disminuyó, de 19,4% a 12,3%.¹⁴

A pesar de estas mejoras, la magnitud de la población pobre sigue siendo preocupante, viviendo en esta situación más de 180 millones de personas en la región. Esto se potencia con los escasos logros en materia distributiva. En efecto, tal como señala CEPAL (2011), la mayoría de los países de la región muestra avances incipientes hacia una menor concentración del ingreso. Desde 2002, la brecha entre quintiles extremos de la distribución se redujo en 14 países de un total de 18, mientras el índice de Gini bajó por lo menos 5% en 11 países. Con todo, la relación de inequidad sigue siendo tal, que ubica al ingreso medio del 20% más rico de la población, en un nivel 20 veces superior al del 20% más pobre. Las mujeres, en particular, vieron profundizada su probabilidad de pertenecer al conjunto de la población pobre. Mientras en 2002 había en la región 109 mujeres pobres por cada 100 hombres pobres, esta relación creció a 118 en el año 2010. Adicionalmente, la proporción de mujeres que carecen de ingresos propios (fundamentalmente por su marginación del mercado laboral, y del acceso a la protección social) se mantiene en torno al 30% en la región.

La persistencia de la desigualdad, los todavía elevados índices de pobreza, y los límites de los sistemas productivos para generar ocupaciones de calidad y bien remuneradas, impuso presión sobre las respuestas de política pública. Las mismas adoptaron un carácter relativamente homogéneo en la región, en particular, en lo referente a la atención de la población en situación de pobreza. En efecto, los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC) se consolidaron durante la primera década del siglo XXI, como “la” respuesta de política pública frente a esta situación. Sus implicancias sobre la vida de las mujeres es relevante y es sobre esto que se reflexiona en esta parte del informe.

Cecchini y Madariaga (2011) relevan 19 países de América Latina, e identifican 18 programas de transferencias condicionadas de ingreso en ejecución y otros 8 finalizados (algunos de los cuales se reconvirtieron en los actuales).¹⁵ La cobertura de estos programas alcanza a más de 25 millones de hogares, y a 113 millones de personas (casi 20% de la población total de la región). Involucran en

¹² CEPAL (2011) Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011.

¹³ CEPAL (2012) Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Junio 2012.

¹⁴ CEPAL (2011) Panorama Social de América Latina y el Caribe 2011.

¹⁵ Cecchini y Madariaga (2011: Cuadro I.1. pág. 11).

promedio recursos equivalente al 0.4% del PBI, aunque tanto la magnitud como la cobertura de los programas difiere de manera sustantiva entre países.

Si bien presentan particularidades en los casos nacionales específicos, comparten una matriz común caracterizada por los siguientes aspectos:

- i) Se proponen como herramientas de combate a la pobreza en el corto y largo plazo. En el corto plazo, transfiriendo recursos monetarios a niveles básicos, a hogares en situación de pobreza o pobreza extrema. En el largo plazo, se proponen romper con la trampa inter-generacional de la pobreza, mediante el incremento del capital humano de los niños, niñas y adolescentes de estos hogares.
- ii) Son programas feminizados, en el sentido que la mayoría de quienes reciben el beneficio monetario son mujeres. Sin embargo, esta percepción aparece no como un derecho propio, sino como uno derivado. En efecto, el título de derecho para acceder al beneficio recae, en general, en los niños, niñas y adolescentes. Las mujeres, actúan entonces como beneficiarias operativas del programa.¹⁶
- iii) Se trata de transferencias monetarias, cuyos niveles varían de básicos muy mínimos a niveles más sustantivos. La forma de determinación del beneficio puede ser un monto fijo por hogar, o estar graduado en función de la composición del mismo. El dinero que distribuyen puede ser de libre disponibilidad (en el sentido de que el consumo que pueden hacer con él no está pautado desde el programa), o por el contrario, estar condicionado a cierto tipo de bienes y servicios, mediante diversos mecanismos. La transferencia monetaria, en algunos casos, va acompañada de otro tipo de prestaciones, como puede ser la provisión de servicios de capacitación o información sobre temas relevantes para la población beneficiaria.
- iv) Exigen condicionalidades, vinculadas con la asistencia escolar y el control de salud de los niños, niñas y adolescentes, y en algunos casos, de las mujeres embarazadas. Estas condicionalidades se implementan en la mayoría de los casos de manera punitiva (si no se cumplen se pierde total o parcialmente el beneficio), siendo menos los programas en que éstas son más laxas.
- v) En algunos casos, existen condiciones de acceso vinculadas con la no participación en el mercado laboral, la insuficiencia absoluta de ingresos, o la manifestación de algún otro tipo de carencia. Al igual que ocurre con las condicionalidades mencionadas anteriormente, estas condiciones de acceso son estrictas en algunos programas (aún cuando refieren a condiciones que pueden presentar alta variabilidad incluso en el corto plazo), implicando la pérdida total del beneficio si no se cumplen, y funcionan de manera menos rigurosa en otros (donde el beneficio no se pierde, o no totalmente, o sólo temporariamente).

La importancia de estos programas para las mujeres, y para las mujeres pobres en particular, resulta evidente. En primer lugar, porque constituyen la mayoría de quienes reciben el beneficio. En segundo lugar, porque su percepción impone ciertas condiciones sobre su comportamiento (sobre su consumo, sobre las responsabilidades de cuidado de los niños, niñas y adolescentes, sobre sus decisiones en torno a la participación laboral). En tercer lugar, porque se constituyen en un componente clave de las estrategias de sobrevivencia de los hogares y de las mujeres pobres. En cuarto lugar, porque pueden impactar sobre las relaciones al interior de los hogares, y el proceso de toma de decisión en torno a la utilización de los recursos económicos. En quinto lugar, porque afectan (o pueden afectar) otros órdenes de la vida de las mujeres, relativos a su autonomía física y política. En sexto lugar, porque determinan un tipo de relación entre las mujeres y el Estado, entre las mujeres y las políticas públicas, entre las mujeres y los sistemas de protección social. En séptimo lugar, y en definitiva, porque tienen implicancias sobre la autonomía económica de las mujeres, sobre sus derechos, y sobre la calidad de su ciudadanía.

¹⁶ Para una elaboración mayor de esta idea ver Rodríguez Enríquez (2011).

En esta línea, a lo largo de las próximas secciones interesa reflexionar sobre las implicancias que los PTC tienen sobre la igualdad de género, y sobre los derechos y la vida de las mujeres.

Interesa en primer lugar analizar los fundamentos de estos programas y los valores en los cuáles se sustentan. ¿Qué concepción llevan implícita estos programas en lo relativo al trabajo de las mujeres? ¿Qué nociones reproducen en relación con las responsabilidades de cuidado de los hogares? ¿Qué entendimiento de la pobreza y de las maneras adecuadas para superarla conllevan? ¿Y qué implica todo lo anterior para la construcción de la subjetividad de las mujeres, para la percepción que de ellas tiene el resto de la sociedad y las propias instituciones, para la posición que finalmente ocupan las mujeres, y les es dado o restringido ocupar? ¿Qué percepción tienen estos programas de sus propias beneficiarias, digamos de las mujeres en situación de pobreza?

En segundo lugar, interesa revisar las implicancias que estos programas tienen sobre las condiciones materiales de vida de las mujeres. ¿Resulta el beneficio monetario suficiente para satisfacer las necesidades básicas de las mujeres y las personas con las que conviven? ¿Les permiten las transferencias aspirar a niveles materiales superiores de vida? ¿Resultan las transferencias relevantes para impulsar el acceso y control por parte de las mujeres de otros recursos económicos?

En tercer lugar, importa en particular analizar las consecuencias que los PTC tienen sobre el trabajo de las mujeres. ¿Desincentiva la percepción del beneficio la participación laboral de las mujeres? ¿Resulta por el contrario un mecanismo que facilita el desarrollo de actividades económicas? ¿Qué implicancias tienen los PTC en la distribución del trabajo de cuidado no remunerado? ¿Qué consecuencias se pueden esperar en relación con el trabajo de las otras personas integrantes del hogar?

En cuarto lugar, resulta relevante mirar las implicancias que estos programas tienen sobre el empoderamiento individual de las mujeres ¿En qué medida fortalecen o no la posición de las mujeres en los procesos de toma de decisión intra-hogar? ¿En qué medida brindan a las mujeres, o no, mejores posibilidades para enfrentar problemas de violencia doméstica? ¿En qué medida promueven la participación de las mujeres en otras esferas de su vida (política, comunitaria)?

Estos aspectos han sido desarrollados por varios trabajos específicos en la materia. Los mismos permiten advertir también las brechas que se establecen entre lo que los programas se proponen y lo que consiguen en efecto en su implementación. En lo que sigue se sistematiza reflexiva y analíticamente los hallazgos y aprendizajes de esta evidencia y literatura.¹⁷

Pero interesa además dar un paso adicional, y reflexionar sobre la ubicación de estos programas, y el lugar en el que ubican a las mujeres, en el marco de los sistemas de protección social. ¿Constituyen estos programas una ampliación de las coberturas de los sistemas de protección social en un sentido inclusivo para las mujeres? ¿O resultan por el contrario en la consolidación de un sistema de protección social segmentado, que distribuye una serie de beneficios extensos, amplios y sólidos, a quienes están plenamente incluidos en el mercado laboral, y recluye al resto (principalmente a las mujeres) en un espacio de beneficios mínimos, asistenciales y condicionados a ciertos comportamientos específicos?

Finalmente, interesa evaluar estos programas en función de sus logros tanto en relación a sus propios objetivos (por caso, reducir la pobreza de los hogares y las mujeres pobres), y en relación a objetivos más amplios de igualdad de género, y de autonomía para las mujeres. En definitiva, esta reflexión pretende ofrecer elementos que permitan fortalecer aquellos elementos de los PTC que avanzan en un sentido positivo para la igualdad, y fundamentalmente, brindar herramientas para construir un sendero de transformación que permita atender los básicos esenciales para la igualdad de género: una revalorización

¹⁷ Esta sistematización toma como antecedente a Rodríguez Enríquez (2011)

del trabajo de las mujeres, una redistribución del trabajo y el tiempo de las personas, mecanismos que eviten la discriminación en todos los aspectos de la vida, estrategias que permitan la corresponsabilidad social en el trabajo de reproducción de las personas, un vínculo sinérgico y consistente entre el modelo de desarrollo y los sistemas de protección social que lo integran.

El trabajo se organiza en tres partes. En la primera, se sintetiza el estado de situación de los PTC vigentes en América Latina, reseñando sus características comunes principales. En la segunda, se analiza, a partir de la evidencia y literatura existente, las implicancias de estos programas para las mujeres. En la tercera, se presenta una síntesis conclusiva sugiriendo cuáles serían los espacios para transitar desde los PTC hacia sistemas de protección social homogéneos e inclusivos.

B. LOS PTC EN AMÉRICA LATINA: ESTADO DE SITUACIÓN

Los programas de transferencias condicionadas de ingreso que se implementan en América Latina presentan diferencias en orden de magnitud, cobertura, modo de gestión, forma de implementación de los beneficios y los controles, pero presentan una lógica común y características compartidas. En lo que sigue, se sintetizan estos elementos.

1. Las principales características de los PTC¹⁸

Durante la década de 1990, en América Latina tuvo lugar un proceso de profunda transformación del rol del Estado y su estructura, que también implicó cambios en la forma de pensar y hacer política. Junto con el proceso de descentralización administrativa, las políticas sociales sufrieron transformaciones que merecen ser destacadas. En líneas generales, se puede decir que se pasó de un modelo de políticas sociales de tipo universal a otro de políticas basadas en la focalización por poblaciones objetivo que buscaba dar respuesta rápida a los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural del momento. En un marco de crisis económica, pobreza, desigualdad y altas tasas de desempleo, se impuso el desarrollo de nuevas políticas sociales para las cuales existían limitados antecedentes económicos, políticos y administrativos, tanto en lo relativo al manejo de la cobertura de los beneficiarios, como de los fondos aplicados a las mismas y las innovaciones en términos de su gerenciamiento.

Estas nuevas políticas sociales dirigidas a los segmentos más pobres de la población rompían con la aspiración universalista que había orientado el desarrollo de los sistemas de protección social. La misma se apoyaba en el supuesto de que las economías tendían al pleno empleo de los hombres proveedores de hogar, y que distribuyendo beneficios a través del mercado laboral, se podía cubrir a estos ocupados, y también a las personas dependientes económicamente de ellos (los hijos e hijas, pero también las cónyuges, inactivas en el mercado laboral, y responsables del cuidado del hogar). Este “antiguo” esquema de política social alcanzó en la mayoría de los países un universalismo restringido, condicionado centralmente por la extensión de la informalidad en los mercados laborales de la región. En otros, la aspiración universalista nunca se desarrolló.

Los PTC vienen entonces a romper con esta aspiración y buscan apoyar a las familias para mejorar sus condiciones de vida en el corto plazo, paliar el momento de la crisis, y acompañar la salida del ciclo de la pobreza en el largo plazo a través de la entrega de transferencias monetarias. Así, comienza a instalarse progresivamente un nuevo tipo de programas que complementan la entrega directa de un bono o transferencia en dinero con objetivos ligados al mejoramiento del capital humano de las familias, y que fueron concebidos bajo la lógica de compromisos exigidos a los beneficiarios bajo el nombre de “contraprestación” o “condicionalidad”.

¹⁸ Esta sección se basa en una elaboración más amplia realizada por Jimena Arias.

Los primeros ejemplos de programa de este tipo, es decir con condicionalidades, se encuentran en el año 1990 con la puesta en marcha, por parte del Gobierno de Honduras, del Programa de Asignación Familiar (PRAF), que constaba de tres componentes: Bono escolar, Bono materno infantil y Bono tercera edad. Desde ese momento fundante, proliferan los ejemplos en países de la región. Tres son los casos emblemáticos por su historia, magnitud e incluso como modelos en los que se han replicados otros casos. El primero es el programa Oportunidades de México, el de la trayectoria más sostenida y prolongada. Creado en 1997 como Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), se propuso atender a familias en situación de extrema pobreza, entregando transferencias en efectivo, suplementos alimenticios y acceso a un paquete básico de servicios de salud, con la condición de que se cumplieran ciertos compromisos en los ámbitos de la educación y la salud. Hoy el programa Oportunidades (que en 2001 adopta su actual nombre y extendido a áreas urbanas y rurales) es un eje central de la política social mexicana que asiste a 5,6 millones de hogares, en los que viven más de 27 millones de personas. Este es un PTC con una alta complejidad de gestión, sólidas evaluaciones de impacto, y una burocracia extensa que asesora a otros gobiernos de la región en la implementación de programas de este tipo.

El segundo caso emblemático es el de Brasil, y su programa Bolsa Familia, actualmente el más grande de la región en términos de cobertura. Se originó en 2003 con la unificación de varios programas existentes a nivel municipal y federal. En la actualidad alcanza a 12,5 millones de hogares y a más de 51 millones de personas, en el ámbito urbano y rural. Si bien su componente central es una transferencia monetaria (el bono básico) cuyo monto varía según la composición de los hogares, con el tiempo fue incorporando otros elementos para grupos específicos de población, dentro del conjunto amplio de hogares que atiende (como el bono variable, el bono variable adolescente, el programa de atención integral a la familia, y la transferencia “acción Brasil cariñoso”, incluye dinero y suplementos nutricionales).

El tercer caso emblemático es el de Argentina, que implementado mucho más recientemente, constituye un ejemplo interesante que intenta integrar el PTC al sistema de protección social. En efecto, el programa de Asignación Universal por Hijo (AUH), se implementó en 2010 como una extensión de Programa de Asignaciones Familiares, que con la forma de un seguro social, atiende históricamente a los hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras ocupados registrados. La AUH alcanza a los hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras desocupados u ocupados en empleos no registrados. De este modo extiende normativa y prácticamente la cobertura a todos los niños y niñas menores de 18 años, que viven en hogares por debajo de cierto umbral de ingresos¹⁹. La AUH hoy cubre a 1,8 millones de hogares, y 3,5 millones de niños y niñas.

Con estos ejemplos como faro, se puede encontrar una variedad de programas en América Latina, que con sus diferencias presentan rasgos comunes que pueden generalizarse y que se sintetizan a continuación. Para llevar adelante el análisis que sigue se revisó la base de datos sobre programas de Protección social no contributiva en América Latina y el Caribe²⁰, desarrollada por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, que releva un total de 18 países de la región con PTC activos²¹. Cabe aclarar que la lista de países y programas es más extensa sin embargo el recorte que aquí realizamos obedece a centrar el análisis en los programas de transferencia condicionada, de carácter nacional y que en la actualidad se

¹⁹ El programa de asignaciones familiares establece un umbral de salario por encima del cual no se percibe el beneficio. La AUH establece como umbral de referencia el salario mínimo vital y móvil.

²⁰ Releva programas de protección social de distinto tipo: a) transferencias monetarias con corresponsabilidad, b) pensiones no contributivas, c) pensiones de discapacidad, d) subsidios al consumo, e) empleos de emergencia, f) transferencias en especie y g) becas.

²¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.

encuentran otorgando prestaciones²². En particular, interesan para el análisis que sigue los programas que transfieren fondos a cambio del cumplimiento de condicionalidades especialmente dirigidos a las mujeres. Al final de la sección, se presenta un cuadro resumen con las principales características de los programas revisados.

Los objetivos

Se trata en todos los casos de diseños que se amparan en el enfoque de protección social, combinando la entrega de un aporte monetario con la exigencia de contraprestaciones familiares básicamente en educación y salud. La transferencia contribuye a paliar las necesidades de corto plazo que tienen las familias beneficiarias y la exigencia de contraprestaciones redundante en una inversión en capital humano de mediano plazo.

La población objetivo

Los programas adoptan distintas definiciones respecto a su población objetivo. Sin embargo, del análisis de los programas se puede identificar que en su mayoría están dirigidos a familias con hijos e hijas menores de 18 años (cuyos padres, madres o tutores se encuentren desocupados y ocupados en la economía informal), personas discapacitadas sin importar la edad, o mujeres embarazadas. En muchos casos se impone adicionalmente un umbral de ingresos, por debajo del cual deben ubicarse los hogares para poder acceder al beneficio.

La mirada sobre este tipo de política pública se modifica y adquiere mayor relevancia cuando se examina la cobertura en términos de hogares y personas. Los dos ejemplos más grandes de este tipo son los mencionados Bolsa Familia de Brasil y Oportunidades de México.

Beneficio

El beneficio opera en la mayoría de los casos a través de una transferencia monetaria cuya periodicidad puede variar pero en la mayoría de los casos estudiados es de carácter mensual, la que se canaliza a través de la entrega o cobro del dinero o a través del sistema bancario mediante el otorgamiento de una tarjeta para su uso en cajeros automáticos.

Los montos que otorgan los programas tienen importantes variaciones de un país a otro y resulta difícil determinar un monto promedio ya que en algunos casos pueden combinarse prestaciones (ver cuadro 1).

La duración del beneficio

Respecto de la duración del beneficio la situación varía de un país a otro. Por citar algunos ejemplos, en el caso de la Asignación Universal por Hijo de Argentina se otorga por tiempo indefinido, ya que la misma se implementó en reconocimiento a un derecho para los niños, niñas y adolescentes. El programa Tekoporá de Paraguay prevé que la transferencia mensual del beneficio se extienda como máximo por dos años y tres meses. Bolsa Familia de Brasil en cambio, no estima formalmente un plazo para la percepción del beneficio siempre que las familias no hayan superado la situación de pobreza y continúen cumpliendo con las condicionalidades.

Condicionalidades

²²La base de datos releva 19 países y 40 programas, de los cuales algunos no tienen carácter nacional y otros que en la actualidad ya no están otorgando prestaciones.

Los programas establecen condicionalidades bastante homogéneas, relativas a la asistencia escolar y el control de salud de los niños, niñas y adolescentes. En los esquemas iniciales las condicionalidades aparecen como algo obligatorio, con control estricto, pero con el tiempo se vuelven más laxas.

En este sentido, un rasgo que diferencia entre sí a los programas de transferencia condicionada es la forma en que han controlado y controlan el cumplimiento de las condicionalidades o contraprestaciones. Como parte del diseño estos programas cuentan con un sistema de sanciones ante incumplimientos en los compromisos que varían entre apercibimientos, descuentos o pérdida temporal de la transferencia, y pueden llegar hasta la expulsión del programa.

Modalidad de implementación

Se trata de programas con una estructura pequeña a nivel central si se tiene en cuenta el número de beneficiarios que atienden, por lo general alojados en los Ministerios de Desarrollo Social. La implementación de los sistemas de condicionalidades que utilizan los programas de transferencia de ingresos implican la coordinación con otras áreas del poder ejecutivo que como el área de salud o el sistema educativo quienes tienen la obligación de documentar el cumplimiento.

No hay que olvidar que este tipo de programas genera nuevas demandas sobre las escuelas, centros de salud y hospitales que se ven obligados a certificar tanto la asistencia de niños y niñas a la escuela como los controles de salud periódicos que se establecen en los reglamentos operativos de los programas.

Programas altamente centralizados en su diseño y estructura, cuyas principales definiciones y lineamientos son estipulados en un ámbito institucional con alto poder de decisión y respecto del cual los niveles locales y descentralizados tienen poco espacio de opinión o influencia. Sin embargo, son programas que requieren apoyo local —salud y educación— para su ejecución: relacionamiento con las familias y monitoreo de los compromisos. Las entidades ejecutoras de los programas son instituciones públicas del nivel central, no hay procedimientos de intermediación o externalización de servicios a terceros, salvo en el caso de las evaluaciones. Cabe destacar que estos programas cuentan con una eficiente tecnología informática y financiera que facilita la entrega de los recursos. En varios casos su reglamentación, operación y partidas presupuestarias operan bajo el alero de una Ley de la República o Decreto, elemento que resulta clave para proteger la sustentabilidad de las acciones, la transparencia en la asignación de los recursos y la independencia de los programas de cambios o vaivenes políticos.

Una característica relevante de estos programas es que, en general, han dispuesto desde el comienzo de la ejecución de completos sistemas de evaluación, de suerte que se cuenta con un conjunto relevante de evaluaciones de los programas de mayor trayectoria, por ejemplo, Oportunidades de México o Bono de Desarrollo Humano del Ecuador.²³

²³ Sin embargo, es importante tener en cuenta que las evaluaciones disponibles han puesto énfasis en dos temáticas: impacto sobre la situación de pobreza medida en términos de ingreso, e impacto sobre el ámbito de la educación tomando en cuenta indicadores tales como cobertura y deserción escolar. Algunos estudios han examinado impacto de género y sobre la dinámica familiar. No se conocen, sin embargo, evaluaciones que enfoquen en el ámbito de la salud, mucho menos en el área sexual y reproductiva, si bien algunos de los programas han incorporado actividades en esta materia (México, Ecuador).

RECUADRO II.1
LAS MUJERES Y LOS PTC: UN MUNDO DE CONTRADICCIONES

Los PTC favorecen la situación de las mujeres porque:	Los PTC dificultan la vida de las mujeres y obstaculizan su autonomía y el avance a la igualdad porque:
<ul style="list-style-type: none"> • Las pone en relación con el Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Les otorga derechos no como ciudadanas, sino en tanto madres
<ul style="list-style-type: none"> • Les transfiere recursos monetarios que mejoran su calidad material de vida 	<ul style="list-style-type: none"> • No favorecen mecanismos de salida y pueden desalentar su participación laboral
<ul style="list-style-type: none"> • Mejoran la autoestima y la posición relativa de las mujeres al interior de los hogares 	<ul style="list-style-type: none"> • Condicionan el comportamiento de las mujeres pobres, lo que no hace con otros beneficiarios de la política pública
<ul style="list-style-type: none"> • Acompañados de otras intervenciones, puede mejorar las capacidades de las mujeres (como su educación, su acceso a la información, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Refuerza el rol cuidador de las mujeres y no contribuye a la corresponsabilidad social del cuidado
<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden incrementar la intensidad del uso del tiempo de las mujeres.

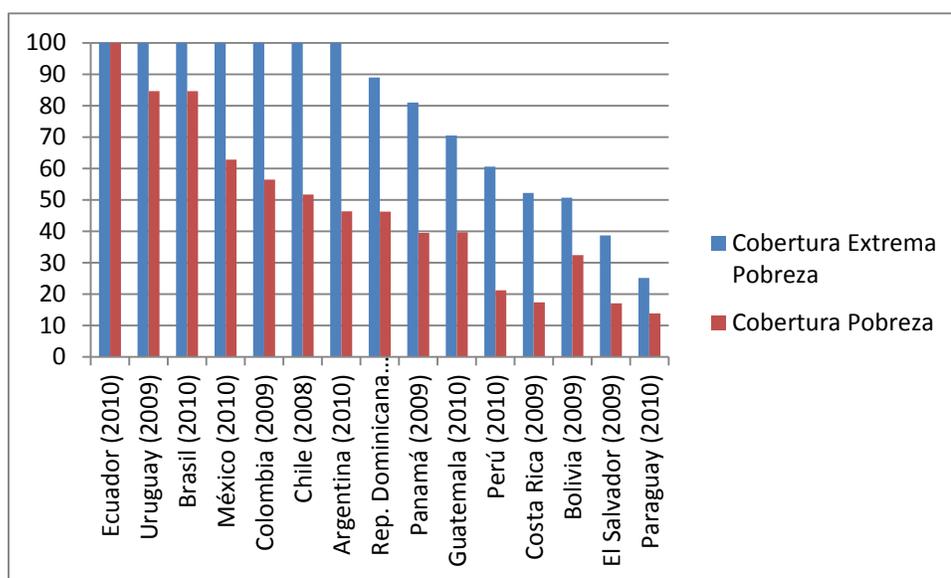
2. EL RENDIMIENTO DE LOS PTC

CEPAL (2009), Banco Mundial (2009) y Cecchini y Madariaga (2011) sintetizan los principales hallazgos que se recogen en la literatura y evaluaciones, sobre el rendimiento de los programas. Una primera consideración es que los mismos resultan bastante heterogéneos entre países, debido fundamentalmente a las diferencias existentes en relación a la extensión de los programas, sus niveles de cobertura, el monto de los beneficios que transfieren y los mecanismos de implementación. Con todo, pueden realizarse algunas generalizaciones matizadas, para entender en qué medida los programas consiguen (o no) los objetivos que se han propuesto.

En primer lugar, los PTC han conseguido **alcanzar** a una extensa magnitud de población pobre o viviendo en extrema pobreza. Según las últimas estimaciones disponibles, los PTC alcanzan a 25 millones de familias, y 113 millones de personas. Esto representa a un 19% de la población total de la región. En términos de **cobertura** respecto de la población que se pretende atender (pobre o en extrema pobreza), los rendimientos varían sustantivamente entre países. En siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México y Uruguay) la cobertura alcanza o supera al total de lo **población indigente**. En el resto de los países, la cobertura de la población en extrema pobreza varía desde el 89% en República Dominicana, hasta apenas el 25,2% en Paraguay. Tomando en consideración la **población pobre**, la cobertura es menor en todos los casos, pero sustantiva en algunos (Ecuador consigue cobertura total,

mientras Uruguay y Brasil se ubican por encima del 84%), mientras resulta muy reducida en otros (17,4% en Costa Rica, 17,1% en El Salvador, 13,9% en Paraguay (véase gráfico II.1).

GRÁFICO II.1
AMÉRICA LATINA (2009-2010) – COBERTURA PTC
(En porcentajes de población pobre y en pobreza extrema)



Fuente: Cecchini et. al.: 2011, cuadro IV.4.

En segundo lugar, estos niveles de extensión y cobertura representan transferencias de ingresos significativas que sin dudas **mejoran las condiciones materiales de vida** de quienes las reciben. En particular si se confronta con lo que presumiblemente sería la situación si estos programas no existieran. Si se considera al **consumo** como un proxy de esta mejoría, la información disponible para algunos países da cuenta que en efecto, se verifica un aumento en el consumo, principalmente de productos alimenticios (en relación con este tipo de bienes se verifica aumento y diversificación del consumo) y de vestimentas para los niños y niñas. La transferencia también contribuye al aumento en el consumo de insumos escolares, lo que se potencia, además con las transferencias en especie que en estos rubros incluyen algunos programas. Para el caso de Argentina, Goldberg y Rodríguez Enríquez (2011) también encontraron que las transferencias pueden contribuir a generar ahorro para adquirir algunos bienes durables para el hogar o colaborar en el financiamiento de reparaciones en la vivienda. Esto ocurre fundamentalmente, en los hogares que antes de la percepción de la transferencia, ya tienen atendidas sus necesidades más básicas.

Pero, ¿se alcanza el objetivo de corto plazo de los PTC, que es atender a esta población y reducir la **incidencia de la pobreza** y la pobreza extrema? Aquí la variabilidad vuelve a sobresalir y la respuesta a esta pregunta depende de varios factores: i) el monto del beneficio en relación a los umbrales de pobreza e indigencia (o pobreza extrema); ii) el nivel de cobertura; iii) la duración del beneficio; iv) la variabilidad (tanto del umbral como del beneficio). Cecchini et.al. (2011) señalan que en términos estrictos de pobreza los logros son modestos, ya que la mayoría de los beneficios no alcanzan a cubrir el umbral monetario de la pobreza. En cambio los impactos (dependiendo de los países) pueden ser más relevantes en relación a la brecha y la severidad de la pobreza. Los mayores logros en estos casos a nivel nacional, se dan en los países donde el alcance es mayor y el monto de la transferencia más significativo (Argentina, Brasil, Ecuador, Jamaica y México). En el resto de los casos, donde tanto las coberturas como los montos son

modestos, no se aprecian mayores impactos en la incidencia de la pobreza. Como caso extremo puede citarse el de Honduras, un país con extensa pobreza y donde el monto del beneficio es modesto. Según Guerreiro Osório (2008) allí, para el año 2007, la implementación del PTC significaba una reducción de la pobreza de tan sólo 0,02 puntos porcentuales.

Comparado con los umbrales que se busca proteger, Cecchini et. al. (2011: 124) señalan que sobre 14 países de la región observados, “se desprende que en las áreas rurales, el monto mínimo de las transferencias representa, en promedio, un 12% de la línea de indigencia y un 7% de la línea de pobreza, mientras que en las zonas urbanas equivale al 11% y al 5%, respectivamente. A su vez, al comparar el monto per cápita máximo resulta que, en el promedio regional, en las áreas rurales las transferencias representan un 35% de la línea de indigencia y un 20% de la línea de pobreza, mientras que en las zonas urbanas equivalen al 29% y al 15%, respectivamente”.

A nivel de los propios usuarios, la transferencia de ingresos tiene un impacto evidente en sus presupuestos, y con ello en su posibilidad de acceder a bienes y servicios, particularmente en el corto plazo. CEPAL (2010a) muestra que estas transferencias representan en promedio alrededor de un 10,3% del ingreso per cápita de los hogares beneficiarios. En el primer quintil, estos recursos pueden llegar incluso a duplicar al ingreso primario (es decir, al ingreso propio de los hogares, por fuera de la transferencia).

Un elemento que siembra dudas respecto de la capacidad que los PTC tendrán en el futuro de sostener los ingresos de la población que atienden refiere a la ausencia en la mayoría de los casos de **mecanismos explícitos de ajuste de los montos** de las transferencias. En contexto donde la presión inflacionaria puede ser significativa, los gobiernos administran esta cuestión en función de sus capacidades fiscales y las demandas políticas (vinculadas con los ciclos electorales). Es de esperar entonces, cierta inestabilidad y procesos sucesivos de debilitamiento y recuperación del poder adquisitivo de las transferencias.

A estos impactos más o menos notables de los PTC sobre la situación e incidencia de la pobreza (más evidentes en relación con la pobreza extrema, mucho menos en relación con el resto de la población pobre), puede enfrentarse un impacto casi imperceptible en la distribución del ingreso. Cecchini et. al. (2011) señalan que sólo en los casos del Oportunidades de México y el Bolsa Familia de Brasil, se advierte un impacto estimado en una reducción de 2,7 puntos porcentuales en el índice de Gini (como indicador de desigualdad).

¿Y qué pasó en relación con el objetivo de mediano y largo plazo de los PTC, que es, en sus propios términos, mejorar el capital humano de la población pobre, en particular de los niños, niñas y adolescentes, para **romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza**?

Para responder a esta pregunta, lo que se evalúa son los efectos de los PTC sobre las capacidades de las personas atendidas. Sobre este punto, las evidencias reseñadas dan cuenta de avances en relación con el acceso a los servicios que pueden mejorar las capacidades, pero no necesariamente en relación con su contenido. Así, se verifica en la mayoría de los casos incremento en el acceso a la escuela y a los servicios de salud. Pero no de manera evidente una mejora en el aprendizaje educativo, y el estado de salud o nutricional de los niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas.

En el componente educativo los mayores logros se observan en el incremento en la matrícula escolar en aquellos países que partieron de estándares más bajos en cuanto a asistencia educativa, en los niveles escolares de transición (donde el desgranamiento es mayor) y en los hogares más pobres. En el componente de salud se verifica también un incremento en los controles de crecimiento y preventivos de

niños y niñas, pero la evidencia en relación con mejoras en su estado de salud y nutricional es heterogénea y poco concluyente. (Cecchini et. al., 2011)

Adicionalmente, algunos PTC acompañan las transferencias monetarias con **otro tipo de servicios**, también contribuyen a la formación de capacidades. Por un lado aquellos que se relacionan con la inserción laboral y la generación de ingresos. En estos casos, los programas ofrecen capacitación laboral, acceso a microcrédito, apoyo al desarrollo de emprendimientos productivos de pequeñas escala. Por otro lado, los relativos a la sensibilización y capacitación en temas específicos, como pueden ser aquellos vinculados a temas de salud, o al fortalecimiento familiar. Con todo, las acciones para incrementar el “capital humano” de la población adulta que participa en los programas, como podría ser la implementación de mecanismos de terminalidad educativa, son en el conjunto de los programas, débiles y escasos.

3. Algunos valores implícitos en los PTC, y ciertas controversias

Las **condicionalidades** representan uno de los elementos más característicos de los PTC, que encierran en sí mismas toda una toma de partida respecto de la política pública. En Rodríguez Enríquez (2011) hemos expuesto ya los fundamentos en los que se basan las condicionalidades: i) el paternalismo estatal que busca corregir el “altruismo incompleto” de la población pobre, mejorando de esta forma su inversión en el capital humano de los niños y niñas; ii) el consenso político que se lograría en torno a una medida que favorece a una población pobre que manifiesta (a través del cumplimiento de las condicionalidades), su predisposición y esfuerzo para salir de su situación de pobreza; iii) la eficiencia social que implica el consumo de estos bienes meritorios (la educación y la salud).

La aplicación punitiva de las condicionalidades pone en evidencia dos consideraciones axiomáticas. Por un lado, la identificación de pobres merecedores y no merecedores de la asistencia. Por otro lado, la adscripción de corresponsabilidad tanto en la determinación de su situación de pobreza (las personas están en situación de pobreza porque no han sabido invertir en su capital humano), como en la posibilidad de salir de ella (en la corrección de dicha inversión radica la posibilidad de superar su situación).

Puestas a dialogar con la perspectiva de derechos, esta mirada resulta problemática, porque violenta los principios básicos de universalidad y no discriminación que le son propios al derecho a la seguridad social y al acceso a condiciones básicas para una vida digna. Esto sucede porque distingue entre pobres merecedores y no merecedores de la asistencia, y porque aplica para esta población un control de su conducta que no exige a otros sectores sociales y económicos alcanzados por la política pública (por caso, cuáles serían las condicionalidades impuestas a las instituciones financieras rescatadas con millones de recursos públicos, o a los contribuyentes al impuesto a los ingresos personales, que gozan de diversos créditos fiscales).

Por otro lado, las condicionalidades funcionan punitivamente en un sentido unidireccional. Se le exige a la población beneficiaria su cumplimiento, pero rara vez sucede lo mismo con el Estado, y su obligación de ofrecer las condiciones para que ese cumplimiento pueda hacerse efectivo. Sin embargo, es conveniente destacar que en efecto, las condicionalidades pueden funcionar como un mecanismo para generar demanda por estos servicios sociales básicos y fundamentales.

El costo de la burocracia necesaria para monitorear el cumplimiento efectivo de las condicionalidades también ha sido objeto de controversia, en la medida que se considera que en la **relación costo/efectividad** lo más sensato sería un sistema de transferencias no condicionadas. Sin embargo, a este respecto, se considera que la aplicación de tecnología de información permite abaratar el costo y aumentar la eficiencia de los controles. Por ejemplo, Mariscal Álvarez et. al. (2012) muestran que en el caso del

programa Oportunidades en México, la recolección de información con dispositivos móviles generaron mayor transparencia en la conformación de padrones de beneficiarios y beneficiarias, lo que a su tiempo puede derivar en una mejor focalización.

La vinculación de los PTC y el **mercado laboral** es otra de las dimensiones controvertidas. Lo que se argumenta es que los PTC pueden desincentivar la oferta laboral de las personas adultas en edad de trabajar de los hogares beneficiarios, quienes verían reducida su premura por la búsqueda de ingresos a partir de la percepción de la transferencia monetaria. Tres cuestiones merecen señalarse aquí. Primero, que la evidencia (escasa por cierto) no permite concluir que existan impactos de este tipo generalizados en la población beneficiaria (aunque sí parecen existir impactos específicos en ciertos grupos – las mujeres cónyuges con altas cargas familiares – sobre lo que volveremos en la próxima sección). Lo segundo, es que dicho argumento debería ponerse en el contexto de los mercados laborales en los que actúan, en la medida que la opción de la población beneficiaria de estos programas no suele ser entre trabajo y ocio (para ponerlo en la terminología de la economía más ortodoxa), sino entre una variedad de formas altamente precarias e informales de empleo, el desempleo y la inactividad. Tercero, que lo que parece operar más frecuentemente en la realidad, es que el ingreso proveniente de los PTC es parte de complejas estrategias de sobrevivencia de los hogares, que combinan distintos elementos: empleo remunerado de distintos grados de informalidad, actividades de autosustento, transferencias entre hogares (monetarias y en especie), y altas dosis de trabajo no remunerado (sobre lo cual volveremos también en la próxima sección).

La necesidad de contextualizar los PTC se advierte en las dificultades que los mismos enfrentan a la hora de construir **estrategias de salida** para sus beneficiarios y beneficiarias. Las pocas experiencias existentes y registradas dan cuenta que el empleo informal sigue siendo la forma más habitual de participación económica de este sector social, a la que incluso contribuyen las opciones de micro-emprendimientos que en algunos casos se promueven desde los programas.

Finalmente, la ocurrencia de fenómenos de **clientelismo** y corrupción, que son una marca registrada en la política social de los países de la región, también se menciona como presente en las experiencias de los PTC. En esto incide la cautividad de la población beneficiaria, la percepción del beneficio como una “caridad” del/a presidente/a o de la primera dama, los manejos “feudales” a nivel de los operadores locales, y las prácticas enraizadas de utilización de recursos públicos para fines privados.

Sin embargo, en varios países se están llevando acciones que buscan enfrentar estos problemas, a través de la puesta en práctica de diversos mecanismos de gobierno electrónico (que permiten controlar tanto a los beneficiarios, mediante por ejemplo el entrecruzamiento de bases de datos de beneficios sociales, como a los gestores), mediante la bancarización de las transferencias, a través de la construcción de sistemas de auditoría social y participación ciudadana. Al respecto, Mariscal Álvarez et. al. (2012) señalan, estudiando el caso del programa Oportunidades de México, que la entrega electrónica de las transferencias (a través de una tarjeta biométrica que funciona como monedero electrónico) y la posibilidad de utilizar lectores de huella digital, han permitido mayor transparencia y una mejor distribución de recursos y han reducido los costos de gestión del programa para diversas partes implicadas.

Aún con todas estas controversias y filtraciones, los PTC han contribuido a acercar al Estado, a grupos de población históricamente marginados de la protección social. Existe en este proceso cierta construcción de ciudadanía, como se expresa por ejemplo, en la provisión de documentación. Muchas mujeres y sus hijos e hijas han tenido acceso a la documentación personal o la han regularizado, aunque no como parte del reconocimiento de sus derechos, sino por la vía de ser un requisito esencial para su inscripción en los programas. Para citar un ejemplo, en una entrevista realizada en el año 2006, Rosani Cunha, por entonces

Secretaría Nacional de Renda de Cidadania, señalaba que “el programa torna el problema de la documentación más evidente. En Río de Janeiro cuando se visitaron los hogares el 12 % no tenía documentación personal”. El acceso a la documentación es un primer paso para el ejercicio más pleno de la ciudadanía, y para el reclamo en el ejercicio de los derechos.

C. LOS PTC Y LAS MUJERES: ¿UN PASO PARA ADELANTE Y DOS PARA ATRÁS?²⁴

Los PTC nacieron feminizados. Varios motivos explican esta situación: i) en la mayoría de los países los programas distribuyen derechos para los niños y niñas, operacionalizados en cabeza de sus madres, es decir, las madres cobran un beneficio monetario destinado a sus hijos e hijas; ii) en ciertos casos, ser mujer (y madre) es requisito para acceder (es decir, el beneficio no se entrega a padres o tutores varones); iii) en muchos casos, al estar el acceso condicionado a la inexistencia de otro ingreso personal, los hogares deciden que sean las mujeres quienes se presenten a cobrarlo, porque son quienes tienen menos y peores chances de conseguir un empleo remunerado (que competiría con el beneficio de los PTC); iv) las condicionalidades impuestas por los programas, vinculadas a dimensiones del cuidado de los niños, niñas y adolescentes (educación y salud), aparecen en la consideración social, como una responsabilidad de las madres, y por tanto son ellas quienes deben recibir el beneficio.

De esta forma, los PTC se han constituido en el vehículo de una masiva transferencia de recursos monetarios desde el Estado hacia las mujeres. En este sentido, constituyen un verdadero hito en la historia de la política social en la región. Los PTC han ubicado a las mujeres en un lugar reconocible, las han puesto en relación con el Estado, con un Estado que históricamente las ha ignorado como **ciudadanas y sujetas de políticas públicas**. Para muchas mujeres, los PTC son la primera forma de relación institucional que conocen.

Ahora bien, ¿en qué sentido concreto se expresa esta ciudadanía? ¿En qué medida se transforma en reconocimiento y goce efectivo de derechos? ¿De qué manera construye (si acaso) autonomía para las mujeres, un aspecto esencial para el ejercicio pleno de la ciudadanía? ¿Deviene de aquí una transformación en la posición históricamente subordinada de las mujeres? Sobre estas preguntas reflexionamos en lo que sigue.

1. Programas de mujeres, pero.... ¿para mujeres?

El carácter feminizado de los PTC provoca la **tentación de considerarlos una política pública para las mujeres**. Si fueran esto, los PTC deberían actuar sobre los elementos que retrasan la autonomía femenina y sobre los obstáculos centrales a la igualdad de género. Pero una mirada cercana a estos programas, permite dudar al respecto, y preguntarse si no resultan más bien, como tantos otros, un programa destinado a las mujeres, pero que carece de perspectiva de género.

²⁴ Esta sección se basa en Rodríguez Enríquez (2011) y para los casos nacionales específicos, en Goldberg y Rodríguez Enríquez (2011) y Bustos et. al. (2011) para el caso de Argentina; Adato (2000), Arriagada y Mathivet (2007), López y Salles (2006), y Mariscal Avilés et. al. (2012) para el caso de México; Armas Dávila (2004) para el caso de Ecuador; Arriagada y Mathivet (2007), Martínez Franzoni y Voorend (2008) y Soares y Silva (2010) para el caso de Chile; Cecchini et al. (2009), Martínez Franzoni y Voorend (2008) y Moore (2009) para el caso de América Central; Draibe (2006), Evangelista da Cunha (2008), Suárez y Libardoni (2007), Soares y Silva (2010) y Mariscal Avilés et. al. (2012) para el caso de Brasil; Rodríguez Mojica (2010) para el caso de Panamá; Soares y Silva (2010) para el caso de Colombia.

¿Cuáles son las bases de esta tentación?

En primer lugar, las **mujeres** en efecto, aparecen como **beneficiarias mayoritarias** (y en algunos países únicas) de los PTC. Sin embargo, las mujeres no son portadoras del derecho al beneficio como personas, sino en tanto que vinculadas en relaciones de parentescos con los verdaderos portadores del derecho: sus hijos e hijas. De ese modo, **no son las mujeres las beneficiarias, sino las madres**, que resultan en la práctica, beneficiarias operativas de la transferencia: la reciben en tanto son quienes pueden y deben operar la transformación de este beneficio, en mejor inversión en capital humanos de sus hijos e hijas.

En segundo lugar, los PTC **transfieren recursos monetarios a las mujeres**. Este aspecto es innegable. Todas las consideraciones realizadas en la sección anterior, respecto de las implicancias de la transferencia monetaria para las condiciones materiales de vida de quienes la reciben, son aplicables a las mujeres. Esto es: i) mejora su situación material de vida y de aquellos con quienes conviven (en particular los niños y las niñas); ii) se reduce la distancia entre el ingreso que perciben y el umbral de la pobreza (en particular de la pobreza extrema); iii) la percepción monetaria puede transformarse en la base para la acumulación de activos (bienes durables para el hogar, o activos económicos para encarar actividades productivas de pequeña escala).

La percepción del ingreso por parte de las mujeres tiene además otras consideraciones de importancia, sobre todo si se pone en contexto. Dado que se trata de población caracterizada por trayectorias laborales débiles, asociadas con alternancia de períodos de inactividad, desempleo y empleo precario, los PTC representan para muchas mujeres la primera vez que perciben un ingreso estable. Esto no sólo mejora su situación actual, sino también las perspectivas en el mediano plazo. Adicionalmente, en el contexto mencionado, la transferencia de los PTC representa un ingreso del que de otro modo las mujeres carecerían.

Además, este ingreso estable, es considerado por parte de las mujeres como un “ingreso propio”, y en este sentido les permite una posición más consolidada en los procesos de toma de decisión intra-hogar, en especial en aquellos referentes a las decisiones económicas²⁵, pero no solamente, ya que la mejor posición económica produce un efecto sobre la auto-estima de las mujeres, que les permite también posicionarse diferente en otros espacios de negociación.

En síntesis, los PTC son programas que transfieren masivamente recursos monetarios desde el Estado a una población extensa de mujeres. Sin embargo, no lo es porque sean tales, sino por el hecho de ser madres. Por lo tanto, podría corregirse la primera apreciación generalizada de que son programas que tienen en las mujeres a sus principales beneficiarias, por el hecho de que tienen a las **madres como sus principales beneficiarias operativas de un beneficio destinado a sus hijos e hijas**.

Se trata además de madres con ciertas características especiales: son pobres y tienen trayectorias laborales débiles, que derivan de la dinámica de **mercados laborales que las excluyen estructuralmente** (porque generan pocas oportunidades laborales, y las discriminan por su condición de mujeres, con bajo nivel educativo y altas cargas de familia).

Por lo mismo, el hecho de que los PTC les transfieran masivamente recursos económicos, es innegablemente positivo. Porque representa un ingreso del que de otra forma carecerían, porque el mismo les permite mejorar las condiciones materiales de vida propia y la de sus hijos e hijas, porque esos recursos de los que pueden disponer fortalecen su posición de negociación al interior de los hogares.

²⁵ Ver al respecto Maldonado et al (2006), Espinosa (2006), da Cunha y da Cámara Pinto (2008). En la relación con las decisiones económicas, Maldonado et al (2006) señala que a pesar de la mejor posición negociadora de las mujeres, éstas continúan tomando las decisiones sobre los gastos en alimentos, mientras que los hombres deciden los gastos de supuesta mayor envergadura.

¿Permite lo anterior consolidar la autonomía económica de las mujeres y transformar su posición subordinada (que es lo que se esperaría de un programa considerado para mujeres)? Algunos aspectos particulares de los PTC siembran dudas sobre esta cuestión, como argumentamos en la próxima sección.

2. El maternalismo social y la organización del cuidado: más de lo mismo

Las condicionalidades de asistencia escolar y control de la salud de los niños, niñas y adolescentes, como marca registrada de los PTC, es el instrumento a través del cual opera lo que podemos llamar el maternalismo social. El mismo alude al hecho de que la política social considere a las madres como corresponsables para alcanzar ciertos objetivos sociales (como lo es la superación de la pobreza). Las madres se transforman así en un instrumento de operación de la política social, lo que se suma (y profundiza) a su responsabilidad histórica de garantizar la reproducción cotidiana de las personas.

El giro discursivo que los programas han tenido, permite abonar este argumento. La obligación de las receptoras del beneficio monetario de los PTC de demostrar la asistencia escolar y el control de salud de sus hijos e hijas, **mutó en el tiempo desde la idea de condicionalidad, a la noción de corresponsabilidad**. Esto implica, que el cumplimiento de estos requisitos ha dejado de ser una condición para percibir el beneficio, y en cambio se han transformado en un mecanismo por el cual las madres (que deben velar por su cumplimiento) se vuelven responsables de la correcta inversión en capital humano de sus hijos e hijas, lo que derivará en el tiempo en la superación de su condición de pobreza. Esto se da con mayor potencia, en los programas que administran de manera estrictamente punitiva estos requisitos. Es decir, donde su incumplimiento deviene en la pérdida parcial o total del beneficio.

Al hacerlas explícitamente responsables de velar por estas dimensiones de cuidado (educación y salud), **los PTC refuerzan el rol cuidador de las mujeres**, que es una de las raíces de la desigualdad económica de género. Por lo tanto, la capacidad que los PTC pueden tener para transformar la vida de las mujeres pobres al transferirles ingresos monetarios (un paso adelante), se más que compensa por hacerlo consolidando su rol cuidador, lo que conlleva más de una implicancia negativa (dos pasos para atrás).

En primer lugar, en términos simbólicos. El hecho de atribuir a las madres la responsabilidad del cuidado de sus hijos e hijas, en materia de educación y salud, es una manera de **reforzar la idea socialmente construida de que el cuidado es una responsabilidad natural de las mujeres**. Más aún cuando esta responsabilidad individual (demostrar la asistencia escolar y los controles de salud) antecede a y soslaya la responsabilidad del Estado de garantizar los servicios sociales que aseguren el derecho humano a la educación y la salud de los niños, niñas y adolescentes.

En segundo lugar, en términos prácticos. El cumplimiento de las condicionalidades implicaría un **incremento en la intensidad en el uso del tiempo de las mujeres**. Esto porque las mujeres deben encargarse de tramitar los certificados que constatan la asistencia educativa de los hijos y sus controles de salud, lo que en algunos casos (sobre todo allí donde los servicios sociales son más deficientes) implica traslados, largas colas, y tiempos considerables de espera. Adicionalmente, porque ahora deben asistir a actividades relacionadas con el programa (desde los traslados y tiempos de espera para cobrar el beneficio, hasta la participación en charlas informativas o actividades de sensibilización y formación). Finalmente, porque en algunos casos, la exigencia de asistencia escolar, implicó la transferencia de tiempo de cuidado no remunerado de las hijas adolescentes a las madres. Por supuesto, el hecho de que las adolescentes abandonen tareas de cuidado no remuneradas para asistir a la escuela es positivo. Pero eso no niega que esta situación impone una presión adicional sobre el tiempo de sus madres.

La información de las Encuestas de Uso del tiempo permite confirmar esta presunción que la participación en los PTC incrementa el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres. Los ejemplos de México y Ecuador así lo demuestran. Como puede verse en los gráficos II.2a y II.2b el tiempo de trabajo

total de las mujeres que reciben PTC y las que no, difiere levemente, siendo mayor en México para aquellas que no reciben, y mayor en Ecuador para las que sí lo hacen.

GRÁFICO II.2a
MÉXICO: TIEMPO DE TRABAJO DE LAS MUJERES CON Y SIN PTC, 2010
(En horas promedio semanales)

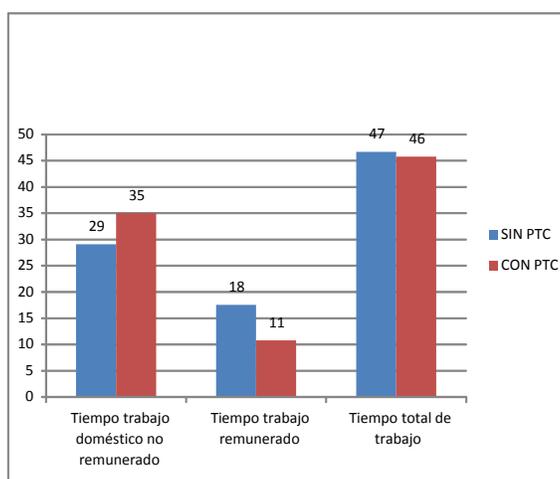
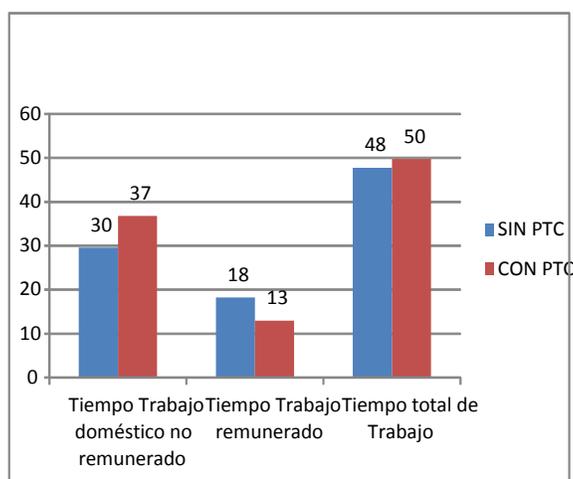


GRÁFICO II. 2B.
ECUADOR 2010: TIEMPO DE TRABAJO DE LAS MUJERES CON Y SIN PTC
(En horas promedio semanales)



Pero cuando se desagrega esta información según el tipo de trabajo a que se refiere, se observan diferencias sustantivas, y que van en línea con lo que estamos señalando. En ambos países las mujeres que reciben PTC dedican menos tiempo que las que no los reciben al trabajo para el mercado y más tiempo para el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. En México, las mujeres que reciben PTC destinan 11 horas semanales al trabajo para el mercado (contra 18 para las mujeres que no reciben PTC),

y destinan 35 al trabajo de cuidado no remunerado (contra 29 de las mujeres que no reciben PTC). En el caso de Ecuador, las mujeres que reciben PTC destinan 13 horas semanales al trabajo para el mercado (contra 18 para las mujeres que no reciben PTC), y destinan 37 al trabajo de cuidado no remunerado (contra 30 de las mujeres que no reciben PTC).

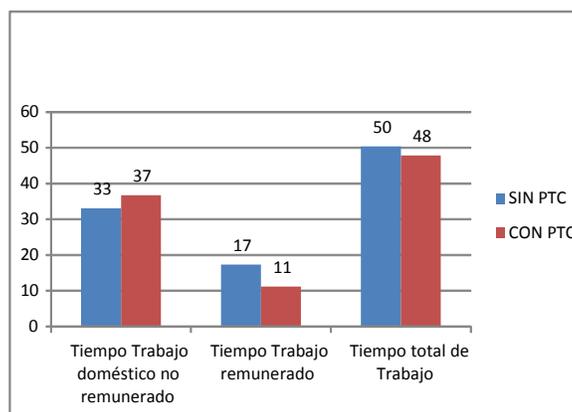
Podría argumentarse aquí que estas diferencias derivan, no del hecho de ser o no perceptoras de PTC, sino del hecho de que son mujeres con distintas características. Por ejemplo, podría decirse que las mujeres que reciben PTC dedican más tiempo al trabajo de cuidado, simplemente porque tienen más hijos e hijas. En efecto, como puede verse en el Cuadro II.1 hay proporcionalmente más mujeres con hijos e hijas menores de 15 años entre las perceptoras de PTC.

**CUADRO II.1
MUJERES SEGÚN PRESENCIA DE HIJOS/AS MENORES DE 15 AÑOS Y PERCEPCIÓN DE PTC**

	Sin hijos/as menores de 15 años		Con hijos/as menores de 15 años	
	SIN PTC	CON PTC	SIN PTC	CON PTC
México	92,4	7,6	84,9	15,1
Ecuador	83,1	16,9	79,6	20,4
Fuente: Elaboración propia en base a EUT.				

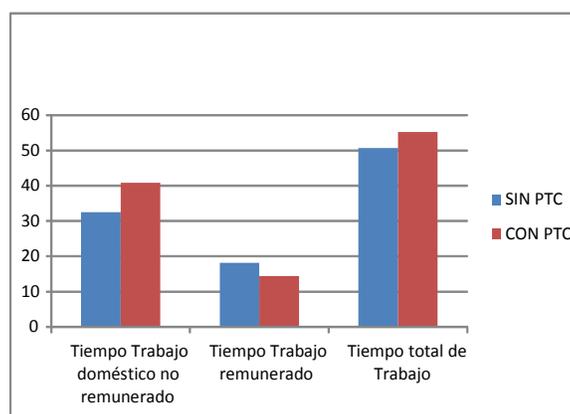
Sin embargo, cuando se compara entre mujeres con hijos/as menores de 15 años, se observa que las diferencias en el uso del tiempo persisten. Como puede verse en los gráficos II.3A y II.3B, en ambos países, las mujeres que reciben PTC utilizan menos tiempo de trabajo para el mercado y más tiempo de trabajo para el cuidado. En este último caso, las mujeres mexicanas que reciben PTC dedican en el promedio semanal 37 horas al trabajo de cuidado no remunerado, contra 33 de las que no reciben PTC. En el caso de Ecuador, la diferencia es aún más notable, dedicando las mujeres perceptoras de PTC 41 horas semanales promedio al trabajo de cuidado no remunerado, contra 33 de las mujeres que no son perceptoras de PTC.

GRÁFICO II.3A
MÉXICO. MUJERES CON HIJOS/AS MENORES DE 15 AÑOS EN EL HOGAR SEGÚN
PERCEPCIÓN PTC
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a EUT.

GRÁFICO II.3B
ECUADOR MUJERES CON HIJOS/AS MENORES DE 15 AÑOS EN EL HOGAR
SEGÚN PERCEPCIÓN PTC
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a EUT.

También podría decirse que las mujeres perceptoras de PTC dedican más tiempo al trabajo de cuidado no remunerado porque no están ocupadas en el mercado laboral. En efecto, cuando se comparan las estructuras de condición de actividad entre perceptoras y no perceptoras de PTC, existen diferencias. Como puede verse en cuadro II.2, que toma el ejemplo de Ecuador, existe una mayor proporción de mujeres ocupadas entre las que no perciben PTC (46,5%) que entre las que sí son perceptoras (38,2%). De manera concomitante, existe mayor proporción de mujeres consideradas inactivas estadísticamente, y dedicadas principalmente a las tareas domésticas entre las mujeres perceptoras de PTC (47,9%) que entre las que no son perceptoras (27,5%)

CUADRO II.2
ECUADOR 2010. MUJERES SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y PERCEPCIÓN PTC

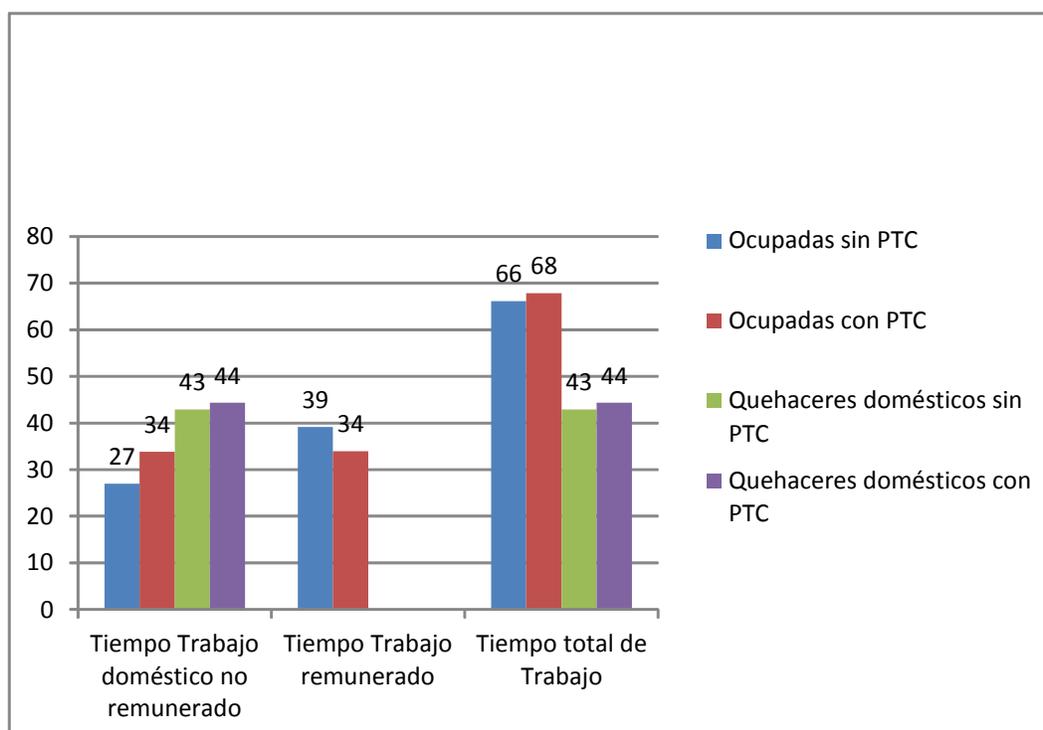
	SIN PTC	CON PTC
Ocupadas	46,5	38,2
Dedicadas a quehaceres domésticos	27,5	47,9
Otra condición de inactividad	26,0	13,9
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a EUT.

Por lo tanto podemos indagar si mujeres con la misma condición de actividad, tendrán diferencias en el uso del tiempo según sean receptoras o no de PTC. Y eso es lo que se muestra en el gráfico II.4. Allí puede verse que, razonablemente, las mujeres ocupadas trabajan más que las que no lo están, pero que las mujeres ocupadas receptoras de PTC son las que más trabajan. Adicionalmente puede verse que tomando a las mujeres con la misma condición de actividad, se verifica que las receptoras de PTC dedican más tiempo al trabajo de cuidado no remunerado.

GRÁFICO II.4
ECUADOR, USO DEL TIEMPO. MUJERES SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y PERCEPCIÓN DE PTC, 2010

(En horas promedio semanales)



Fuente: Elaboración propia en base a EUT.

Entre las ocupadas, las perceptoras de PTC dedican 34 horas semanales al trabajo de cuidado no remunerado, mientras las no perceptoras dedican 27. Entre las mujeres consideradas estadísticamente inactivas, y que se dedican principalmente al trabajo de cuidado no remunerado, las diferencias son menos sustantivas, trabajando las perceptoras una hora más en promedio semanal, respecto de las no perceptoras (44 contra 43).

Esto significaría que las mujeres perceptoras de los PTC residen principalmente en zonas rurales, y allí la intensidad del uso del tiempo en actividades de cuidado no remuneradas es más intensa. En efecto, como puede verse en el cuadro II.3, la presencia de mujeres perceptoras de PTC es relativamente mayor en las áreas rurales que en las zonas urbanas, en los dos ejemplos nacionales que estamos tomando.

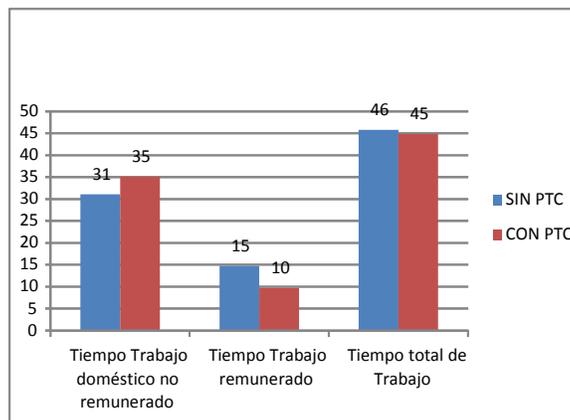
CUADRO II.3
MUJERES SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA Y PERCEPCIÓN DE PTC
(En porcentajes)

	Urbano		Rural	
	SIN PTC	CON PTC	SIN PTC	CON PTC
México	96,0	4,0	71,8	28,2
Ecuador	90,2	9,8	59,9	40,1

Fuente: Elaboración propia en base a EUT.

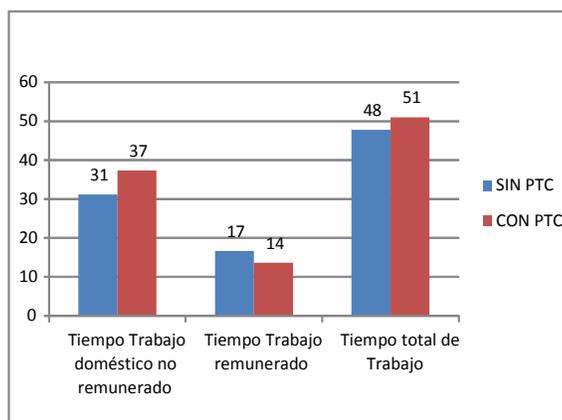
Qué pasa entonces si comparamos el uso del tiempo estrictamente de las mujeres viviendo en zonas rurales. Como puede verse en los gráficos II.5^a y II.5 B, de nuevo en ambos países las mujeres rurales perceptoras de PTC dedican menos tiempo al trabajo remunerado y más tiempo a las tareas de cuidado no remuneradas. Para estas últimas, en México las perceptoras destinan 35 horas semanales, contra 31 de las no perceptoras, y en Ecuador las perceptoras destinan 37 horas semanales promedio contra 31 de las no perceptoras.

GRÁFICO II.5A
MÉXICO, USO DEL TIEMPO. MUJERES RURALES SEGÚN PERCEPCIÓN DE PTC
(En promedio de horas semanales)



Fuente: Elaboración propia en base a EUT.

GRÁFICO II.5 B
ECUADOR, USO DEL TIEMPO. MUJERES RURALES SEGÚN PERCEPCIÓN DE PTC
(En promedio de horas semanales)



Fuente: Elaboración propia en base a EUT.

Finalmente, podría decirse las mujeres perceptoras de PTC dedican más tiempo al trabajo de cuidado, simplemente porque son más pobres. En efecto, y como resulta obvio, existe una mayor participación de perceptoras de PTC entre las mujeres pobres que entre las no pobres (véase cuadro II.4).

CUADRO II.4

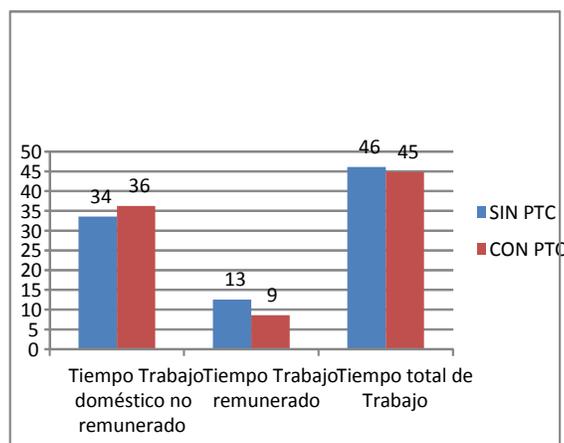
MUJERES SEGÚN CONDICION DE POBREZA Y PERCEPCIÓN DE PTC
(En porcentajes)

	Pobre		No pobre	
	SIN PTC	CON PTC	SIN PTC	CON PTC
México	77,2	22,8	92,3	7,7
Ecuador	72,0	28,0	85,6	14,4

Fuente: Elaboración propia en base a EUT.

Pero de nuevo, cuando comparamos entre las mujeres pobres entre sí, resulta que las perceptoras de PTC dedican más tiempo de trabajo semanal a las tareas de cuidado no remuneradas, que las no perceptoras. Como puede verse en el gráfico II.6.A las mujeres pobres perceptoras de PTC dedican en promedio semanalmente 36 horas al trabajo de cuidado no remunerado, mientras que las no perceptoras dedican 34.

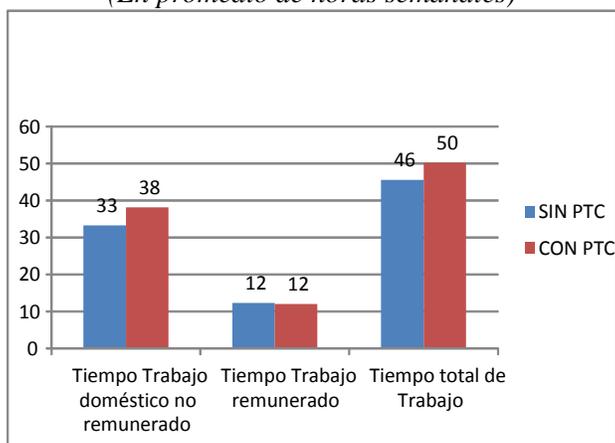
GRÁFICO II.6.A
MÉXICO, USO DEL TIEMPO. MUJERES POBRES SEGÚN PERCEPCIÓN DE PTC
(En promedio de horas semanales)



Fuente: Elaboración propia en base a EUT.

GRÁFICO II.6.B

ECUADOR, USO DEL TIEMPO. MUJERES POBRES SEGÚN PERCEPCIÓN DE PTC (En promedio de horas semanales)



Fuente: Elaboración propia en base a EUT.

En Ecuador (véase gráfico II.6.B) las mujeres pobres receptoras de PTC dedican 38 horas semanales al trabajo de cuidado no remunerado, contra 33 horas que dedican las no receptoras. De hecho en Ecuador, las mujeres pobres receptoras de PTC son las más tiempo de trabajo total tienen.

En conclusión, puede afirmarse que la consolidación del rol cuidador de las mujeres receptoras de PTC es simbólica y práctica. La existencia de condicionalidades vinculadas al cuidado imponen a las mujeres exigencias extras en la intensidad del uso de su tiempo.

La visión maternalista de la política social no hace más que consolidar una organización social del cuidado basada en el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres, en especial de las más pobres. Esta situación es una de las raíces fundamentales de la persistente desigualdad económica de género, y las políticas públicas no debieran reforzarla, sino más bien confrontarla, si lo que se quiere es dar pasos adelante, sin ningún paso para atrás.

3. El trabajo de las mujeres: el tema sin resolver

La contracara de la reflexión anterior es lo que pasa en relación a los PTC y el trabajo remunerado de las mujeres. En términos generales puede afirmarse que **los PTC no constituyen mecanismos útiles para promover la participación económica de las mujeres**, y en particular su inserción en el mercado laboral. Es claro que este tampoco era un objetivo de estos programas, pero de nuevo, el punto es que una intervención de política pública si no contribuye a una transformación esperable, al menos no debería entorpecerla.

Como se mencionó anteriormente no hay evidencias que permitan afirmar que los PTC desincentivan la oferta laboral de los adultos mayores en edad de trabajar en los hogares perceptores, excepto para el caso de las mujeres cónyuges. Así sucede al menos para el caso de Argentina, según lo muestran Bustos et. al. (2011). Ellos encuentran que las tasas de actividad de los adultos en edad de trabajar en los hogares perceptores son en efecto y en todos los casos menores que las tasas de actividad de los hogares en condición de recibir el beneficio y que no lo hacían. Pero estas diferencias no pueden ser atribuidas en principio a la percepción del beneficio. Por ello lo que hacen es mirar las trayectorias, esto es, si la situación en el mercado laboral varía a partir del ingreso en el PTC. Lo que concluyen es que el único grupo que se retira a partir de la percepción del beneficio son las cónyuges. Luego observan en qué tipo

de actividad estaban insertas estas mujeres, y comprueban que las mismas estaban ocupadas en ocupaciones de muy bajos ingresos (unos U\$50.- mensuales), el menor ingreso promedio de todos los grupos de población observados. Adicionalmente, casi el 40% de las mujeres que se retiran del mercado laboral al ingreso al PTC, estaban ocupadas en el servicio doméstico.

Esta evidencia para el caso de Argentina corrobora lo que mencionábamos al inicio, que es la necesidad de analizar estos programas en su contexto. Generalizando el caso de Argentina podríamos decir que frente a oportunidades laborales muy pobres, consistentes en empleos precarios, inestables y de bajos ingresos, el beneficio de los PTC, que resulta un ingreso estable, que no exige una contraprestación laboral, y que transfiere un monto no tan lejano al salario mensual que sus beneficiarias podrían percibir en los empleos disponibles para ellas, resulta en la práctica un estímulo a la no participación laboral. Esta puede expresarse como retiro del mercado laboral (tal como el ejemplo señalado por Bustos et. al., 2011), o bien como desaliento a entrar en él²⁶.

En este sentido, los PTC pueden producir algo que podríamos llamar “trampa de la inactividad laboral”, como un fenómeno análogo al de “trampa de la pobreza”. El mismo ocurre cuando los hogares deciden no procurarse ingresos por fuera del programa, ante la amenaza de perder el beneficio²⁷. La probabilidad de que este fenómeno ocurra es más alta, cuanto peores, menores y más inestables sean los ingresos que pueden obtenerse en el mercado laboral.

Esta cuestión se relaciona con la dificultad que los PTC han mostrado hasta ahora para desarrollar **mecanismos de salida de los programas**, lo que se refuerza para el caso de las mujeres. Esto es así, porque las pocas y débiles acciones que algunos programas implementan para tratar de atender este aspecto, se concentran más en la mejora de las capacidades de las personas beneficiarias (por caso, procesos de terminalidad educativa o formación para un empleo), que en lo que constituye la principal barrera para la participación laboral de las mujeres: la organización del cuidado. En este sentido, es interesante notar como en algunos casos, como consecuencia de la participación en los programas, aumentan en efecto las habilidades sociales de las mujeres que han estado históricamente vinculadas con el trabajo doméstico, pero las mismas no son incorporadas en desempeños en el mercado laboral.

Algunos ejemplos dan cuenta de cómo funciona esto en práctica. En la evaluación de los tres casos nacionales que estudian, Martínez Franzoni y Voorend (2008) señalan que *Chile Solidario* es el programa que más promueve la inserción laboral y, aunque insuficientemente, contempla el acceso a oferta de cuidados que facilite a las mujeres dicha inserción. Este programa no promueve reorganización de roles de género pero sí, al menos formalmente, reconoce que la inserción laboral femenina conlleva atender necesidades de cuidados de otras personas de la familia, en particular de niños y niñas. Le sigue el programa *Red Solidaria*, el cual, aunque sea formalmente, contempla la capacitación para la inserción productiva, y ha hecho algunas incursiones prácticas en esa dirección, no así una real articulación con iniciativas productivas una vez impartida la capacitación. En el marco de este programa, los cuidados y el trabajo doméstico en ningún momento es separado de la figura materna, del ámbito doméstico y del trabajo no remunerado. Finalmente, *Avancemos* básicamente se enfoca en la dimensión educativa. Sin embargo, en el mediano plazo, el estímulo económico a jóvenes destacados para que estudien carreras en las que existe demanda de empleo, podría incidir en una mejor inserción laboral de jóvenes.

²⁶ Esto es lo que confirman Goldberg y Rodríguez Enríquez (2011) en un estudio cualitativo sobre beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Entre las personas entrevistadas no se verificaron casos de retiro del mercado laboral, pero sí en cambio una permanencia en la inactividad y un desaliento a ingresar a un mercado laboral que ofrece pocas y pobres oportunidades, una vez que se tiene el ingreso básico provisto por el PTC.

²⁷ ¿Cuál es la trampa? Lo que el programa busca solucionar (la carencia de ingresos), lo promueve (las mujeres no pueden generarse ingresos por fuera del programa).

Dada la incapacidad de estos programas para generar mecanismos de salida, la misma ocurre más bien porque se extinguen las condiciones que dieron acceso al mismo. La más habitual es que los hijos e hijas cumplan la edad máxima permitida para participar del programa. Esto es especialmente problemático para las mujeres, porque en definitiva lo que sucede es que las mismas pueden pasar varios años recibiendo ingreso de los PTC, sin poder generar vías alternativas de participación económica, para encontrarse cuando sus hijos e hijas cumplen la edad reglamentaria, en una situación de pérdida del beneficio y peores condiciones que antes para incorporarse al mercado laboral.

En síntesis, en su forma actual, los PTC pueden desestimular la oferta de fuerza de trabajo, y simultáneamente no contribuyen con mecanismos que puedan mejorar las condiciones para una inserción laboral futura. Esto crea una dependencia dinámica de las mujeres pobres con este tipo de intervención pública, y cuestiona la autonomía económica que los mismos puedan proveerle.

D. DE LOS PTC A SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRADOS, HOMOGÉNEOS E INCLUSIVOS

Los PTC han marcado sin duda un hito en la política social en América Latina. Constituyen la primera experiencia sólida y extendida de asistencia a través de recursos monetarios, a contingentes extendidos de población pobre, que han estado históricamente excluidos de los cuerpos centrales de los sistemas de protección social. Las mujeres se transformaron en actores esenciales de estos programas, al ser beneficiarias mayoritarias, y “corresponsables” en las metas que estos programas se proponen: atender las carencias presentes y romper la transferencia inter-generacional de la pobreza en el mediano y largo plazo.

En este sentido, los PTC también han significado un punto de inflexión para el acercamiento de las mujeres, en particular de las mujeres pobres, a las instituciones del Estado. En efecto, consiguieron registrar en distintos ámbitos de la gestión estatal a esta población (a través de la entrega de documentos de identidad, del acceso a la escolarización, etc.). De esta forma, estas mujeres acceden a los beneficios del programa, y hacer valer otros derechos, y con ello mejorar sus condiciones de vida.

Sin embargo, existen dos debilidades sustanciales en estos programas. La primera general, la segunda específica, cuando se mira sus dimensiones de género. En términos generales, los PTC operan una **consolidación de sistemas de protección social segmentados**. En el panorama actual, los sistemas de protección social ofrecen beneficios sólidos, estables y basados en principios de derecho, para quienes se incorporan plenamente al mercado laboral en ocupaciones formales, y beneficios más débiles asociados a visiones paternalistas sobre las conductas personales, para el resto²⁸.

En su dimensión específica de género, los PTC presentan características que de hecho constituyen **obstáculos para remover las raíces fundamentales de la desigualdad de género**. Esto debido a su visión maternalista, porque consolidan el rol cuidador de las mujeres (en especial de las mujeres pobres) y su rol de mediadoras entre el Estado, la familia y la comunidad de las mujeres (Provoste y Valdés, 2000) y no promueven mecanismos que les permita una participación económica independiente de la asistencia.

²⁸ Como señalan Cecchini et. al. (2011), “Si bien en varios casos la implementación de un PTC ha permitido llegar a poblaciones que antes no recibían beneficios sociales, impulsando la ampliación de la oferta a nivel local y sentando las bases para un trabajo intersectorial (Cecchini y Martínez, 2011), en otros la dependencia de los ciclos electorales, la falta de apoyo político y financiero, y el escaso arraigo en la institucionalidad pública han contribuido a acrecentar la fragmentación de la política social y a reforzar su falta de efectividad.”

Por lo mismo, el momento actual es uno adecuado para considerar estrategias para avanzar desde los PTC hacia sistemas de protección social integrados, homogéneos e inclusivos. ¿Qué aspectos debieran considerar estas estrategias, para funcionar además como mecanismos transformadores de las dinámicas que reproducen la subordinación económica de las mujeres?

En primer lugar, debiera **abandonarse toda visión maternalista de la política social**. Las mujeres tiene derecho propio a la protección social, y la misma no puede derivarse de su posición en los hogares, y mucho menos de su condición particular de madres. Esto porque no corresponde desde una visión de los derechos humanos como atributo individual de las personas, pero además porque de otra forma se insiste en el mandato socialmente impuesto de la maternidad, restringiendo la libertad de las mujeres para elegirla como opción.

En segundo lugar, **las condicionalidades y sus formas de implementación debieran revisarse**, para transformarse más bien en elementos que permitan advertir los espacios donde el Estado falla (por ejemplo, por una insuficiente, inadecuada o inaccesible oferta de servicios de educación, salud y cuidados), más que en instrumentos para controlar y orientar punitivamente la vida de las personas (en este caso, de las mujeres).

En tercer lugar, más que en instrumentos que consoliden los roles tradicionales de género, y en particular el rol cuidador de las mujeres, estos programas debieran servir para transformarlos. En este sentido, resulta indispensable **generar mecanismos que propicien la corresponsabilidad en el cuidado**. Por ejemplo, las condicionalidades impuestas hoy hacia las madres podrían virar en instrumentos que **promuevan la participación de los padres en actividades de cuidado** de sus hijos e hijas²⁹. Asimismo, la corresponsabilidad del Estado en el cuidado de las personas podría ampliarse, si las condicionalidades respecto de la educación se extendieran a la educación inicial. Esto generaría la obligación al Estado de garantizar la oferta para el efectivo cumplimiento de la condicionalidad, lo que puede ser en la práctica, una estrategia efectiva para ampliar la oferta de servicios de cuidado.

En cuarto lugar, estos programas debieran revisarse para que las transferencias contribuyan a **generar mayores grados de autonomía de las mujeres**, en particular frente a sus parejas, pero también frente al Estado y a recursos condicionados a ser madres de niños y niñas en cierto rango de edad. Este aspecto es esencial si se quiere que los PTC sean realmente exitosos en su objetivo de largo plazo, porque a menos que “los mercados laborales y sus relación con los sistemas de protección social y las familias cambien significativamente, las niñas que hoy son sujetas de la formación de capital humano en el marco de los programas de transferencias, serán en unos poquísimos años, ellas mismas, madres, y enfrentarán condiciones y tensiones similares a los que hoy enfrentan sus madres” (PNUD, 2011: 15).

En quinto lugar, **fortalecer los mecanismos de representación de la voz** y la participación de las mujeres, como componentes indispensables para reorientar estos programas en un sentido liberador, y potenciador de las capacidades y las oportunidades reales de vida de las mujeres.

En sexto lugar, debieran consolidarse **marcos legales y esquemas institucionales** adecuados para la operación de estos programas, o idealmente, de sus sustitutos mejorados. Los mismos debieran establecer normativamente la integración de los componentes del sistema, y favorecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana, todo en un marco de derechos.

²⁹ Esto puede adoptar formas diversas, desde talleres de sensibilización en el tema, pasando por talleres de formación en actividades de cuidado, hasta las formas más creativas que puedan pensarse para transformar esta dimensión tan resistente de la división sexual del trabajo.

En séptimo lugar, estos esquemas debieran dialogar más sinceramente con el entorno en el que funcionan. La aspiración de que los PTC, mediante la mejora en el capital humano de los niños y niñas, vaya a conseguir superar la reproducción de la pobreza en el largo plazo, se apoya en dos supuestos controvertidos. El primero, que los ingresos son una expresión de la productividad marginal del trabajo (es decir, cuanto mayor capital humano, mayor rendimiento). El segundo, que la inversión en capital humano es efectivamente realizable en los mercados laborales, con su dinámica actual. Ninguno de estos dos supuestos es verificable en los mercados laborales latinoamericanos.

Por lo tanto, una **mirada comprehensiva sobre los sistemas de protección social** requiere analizar su **vinculación con el modelo de desarrollo** al que pertenecen. Organizar la protección en torno a la participación de las personas en empleos formales, en el marco de mercados laborales que no consiguen, ni aún en etapas de crecimiento sostenido, reducir la informalidad a menos del 35% del total del empleo, es garantía de fracaso. Promover la inversión en capital humano de las niñas para su futura participación laboral, sin transformar la organización social del cuidado que hará recaer sobre su trabajo no remunerado la mayor parte de la responsabilidad de cuidado, es garantía de fracaso. Insistir con que el empleo sea el eje de la organización de la vida de las personas, en el marco de modelos de desarrollo que generan poco empleo, es garantía de desilusión y frustración social.

En síntesis, lo que se requiere es ubicar la revisión y reformulación de los PTC en una mirada macro, que la vincule con los modelos de desarrollo en la que se ubican, y enfocarla en un sentido de construir herramientas para transformar las raíces de la reproducción de la desigualdad de género, lo que requiere una revisión de la noción de trabajo, una redistribución del trabajo total (remunerado y no remunerado), un esquema de corresponsabilidad social en la organización del cuidado, un fortalecimiento de la autonomía de las personas (en particular de las mujeres), para fortalecer su agencia³⁰ y ampliar sus posibilidades de elegir la vida que quieren vivir.

E. LENTO AVANCE HACIA LA AUTONOMÍA, EL RECONOCIMIENTO Y LA REDISTRIBUCIÓN

³⁰ La agencia se define como la capacidad de determinar y perseguir los propios objetivos e intereses. Se trata de una agencia social, porque la misma cobra sentido en la relación con los otros, en el hacer o dejar de hacer en el marco de la sociedad en la que vive. Así, el concepto de agencia social adopta una visión amplia de la persona, en la que se incluye la valoración de las diversas cosas que querría que ocurrieran, y la capacidad de concebir y de alcanzar tales objetivos.

El examen de los avances logrados en cada uno de los pilares del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, muestra que la autonomía de las mujeres avanza lentamente en todos los indicadores. De esta forma, cada uno de ellos continúa siendo un punto crítico al dar cuenta de que si bien son temas urgentes del desarrollo, las políticas han avanzado lentamente hacia el reconocimiento de su importancia, y en algunos casos, las políticas de salud reproductiva y de prevención de la violencia no forman parte de las prioridades.

Las economías de la región crecen a un ritmo mayor que el de otras regiones, la reducción de la pobreza es un avance importante, durante el año 2011 el PIB de América Latina creció un 4,3% y a tasa de desempleo promedio se redujo del 7,3% al 6,7% respecto del año 2010 (CEPAL, 2012a). Sin embargo, la proporción de mujeres entre los pobres aumenta lo que alienta el maternalismo social y aunque en algunos países tienen beneficios de corto plazo, no se observan beneficios que alienten el egreso de las mujeres hacia el empleo remunerado.

Por su parte, la política que se ha renovado con la elección democrática de mujeres durante los últimos años, sigue mostrando inexplicables resistencias de parte de los partidos políticos. Asimismo, quienes llegan a los niveles más altos de representación siguen enfrentando los techos o las paredes de cristal y las barreras culturales y financieras que les impiden ejercer su ciudadanía política con más independencia y recursos. Basta mirar el panorama de los consejos municipales, las alcaldías, los parlamentos y los poderes del estado para ver que a este ritmo necesitaremos por lo menos 50 años para alcanzar la masa crítica en la mayoría de los países.

La participación laboral de las mujeres ha contribuido a la disminución de la pobreza pero esta no ha significado una reducción en el tiempo de trabajo destinado a las actividades no remuneradas y de cuidado, persistiendo la distribución desigual del trabajo por género al interior de los hogares. El cuidado surge como un tema recurrente por su impacto en el tiempo de las mujeres y en sus posibilidades de generar ingresos propios. Ello repercute con fuerza en la situación de las mujeres rurales, quienes cuentan con menos ingresos propios y al mismo tiempo son las personas que más horas trabajan, como también en las mujeres mayores de 60 años, quienes quedan en difíciles condiciones para enfrentar su futura vejez y a su vez, sus propias necesidades de cuidado. En este sentido, el cuidado es un nudo crítico para mejorar la situación de las mujeres, que requiere de un abordaje sistémico y demanda la provisión de servicios públicos universales.

Una vida saludable y libre de violencia va de la mano de cambios educativos y culturales. 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. No obstante, muchas mujeres con ingresos, empleo estable y hasta niveles altos de educación son asesinadas por sus parejas o ex parejas, lo que deja al descubierto el flanco más oscuro de la discriminación.

Los indicadores del Observatorio dan seguimiento a algunos de los efectos más importantes de la discriminación de género. Detrás de dichos indicadores subyace un panorama mucho más complejo en el que convergen factores culturales, económicos, políticos, relaciones de poder y subjetividades, los que interactúan generando resistencias y dificultando los avances en la situación de las mujeres.

En conclusión, si bien la autonomía de las mujeres implica un proceso con aspectos políticos, institucionales y culturales, es necesario que todos ellos contribuyan a recorrer las fronteras entre vida pública y privada, si se quiere que el costo del desarrollo no caiga sobre los hombros de las mujeres. La evidencia internacional muestra que los países que han avanzado hacia la igualdad han invertido en políticas de reconocimiento de las desventajas de las mujeres y de redistribución de los recursos para

favorecer su ingreso en igualdad al mercado laboral. Dejar las responsabilidades familiares en manos del mercado o la familia refuerza la segmentación de género y reproduce estereotipos que a su vez se convierten en barreras culturales. Así lo han reconocido los países de la región en los últimos veinte años.

RECUADRO I.11
CONSENSO DE BRASILIA
XI CONFERENCIA REGIONAL SOBRE LA MUJER DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
LOS DESAFIOS PENDIENTES

Los representantes de los gobiernos que asistieron a la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe recomendaron avanzar en una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral, 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, coincidieron en la necesidad de fortalecer la ciudadanía de las mujeres, y promover y reforzar políticas que garanticen los derechos humanos de las mujeres en su diversidad. También recalcaron que era imperativo adoptar medidas de igualdad de género, raza y etnia para asegurar la redistribución equitativa de la riqueza.

Recomendaron, asimismo, ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones de nivel regional, nacional y subnacional mediante la adopción, por parte de los Estados, de 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, exhortaron a los gobiernos a enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres y a adoptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a su erradicación 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. Además, establecieron que era necesario promover políticas dirigidas al cambio de los patrones socioculturales que reproducen la violencia y la discriminación hacia las mujeres.

También recomendaron facilitar el acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías y promover medios de comunicación igualitarios, democráticos y no discriminatorios, así como 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 en 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, recomendaron 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 estos derechos 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 y 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 este procedimiento, fortalecer los planes y programas que promuevan la maternidad saludable y reducir los embarazos en la adolescencia.

Bibliografía

- Adato, M. (2000) “The impact of PROGRESA on community social relationships.” Extraído de: http://www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Adato_community.pdf.
- Almerás, Diane y Coral Calderón (Coord) (2012) Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres, Cuadernos de la CEPAL N°99, Santiago, Chile.
- Armas Dávila, Amparo (2004) “La equidad de género y el programa del Bono de Desarrollo Humano.” CEPAL/Unidad Mujer y Desarrollo – CONAMU Ecuador.
- Arriagada, I. y Ch. Mathivet (2007) Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores, *Serie Políticas Sociales* 134. Santiago de Chile, CEPAL
- Ballara, Marcela, Ninoska Damianovic y Soledad Parada (2010), *Aporte de ingreso económico de las mujeres rurales a sus hogares*, México, D.F., Fundación Latinoamericana de Innovación Social/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- Batthyány, Karina y Sonia Montaña (2012) *Construyendo Autonomía: Compromiso e indicadores de género*.
- Batthyany, Karina, Natalia Genta, Valentina Perrotta (2012) La población uruguaya y el cuidado: Persistencias de un mandato de género. Encuesta nacional sobre representaciones sociales del cuidado: Principales resultados, *Serie Mujer y Desarrollo* No 117. Santiago de Chile, CEPAL.
- Bongaarts, John (1978), “A framework for the analysis of the proximate determinants of fertility”, *Population and Development Review*, vol. 4, N° 1.
- Bustos, J.M., S. Villafañe y L. Trujillo (2011) “Asignación Universal por Hijo: Impacto en ingresos y mercado de trabajo”. Buenos Aires: Ponencia presentada en el II Congreso Anual de AEDA
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL – Asdi.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011) *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: CEPAL. Libros de la CEPAL 111.
- Cecchini, S., A. Leiva, A. Madariga y D. Trucco (2009) *Desafíos de los programas de transferencia con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Santiago: CEPAL – Asdi.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (s/f), “Base de datos de programas de protección social no contributiva América Latina y el Caribe” [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.
- _____ (2012a), Panorama social de América Latina 2012, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Documento Informativo [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf>
- _____ (2012b), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2012. Documento informativo

CEPAL (2011a) Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2011, LC/G.2514-P Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.11.G.6

CEPAL (2011b), El salto de la autonomía: De los márgenes al centro. Informe 2011 (LC/W.436) Santiago de Chile

____ (2011c), Consultas a líderes de opinión de América Latina sobre la participación política de las mujeres y la paridad, mayo, 2009 y mayo, 2010 [en línea] http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/oig/agrupadores_xml/aes687.xml&xsl=/oig/agrupadores_xml/agrupa_listado_adecciones.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-decisiones.xsl.

CEPAL (2010a) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, CEPAL.

_____ (2010b), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450(CRM.11/3)), Santiago de Chile, junio.

_____ (2010b), “Consenso de Brasilia”, aprobado en la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, 13 al 16 de julio [en línea] 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.

_____ (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. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.34.

_____ (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>.

_____ (2007), “Consenso de Quito” (DSC/1), décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 al 9 de agosto [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), Santiago de Chile, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), agosto.

_____ (2004a), Informe de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (LC/G.2256(CRM.9/6)), Santiago de Chile, junio.

_____ (2004b), Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (LC/G.1855/E), mayo.

CEPE (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa) (2011), “Survey module on violence against women developed for UNECE by Henrica A.F.M. Jansen” [en línea]

<http://www1.unece.org/stat/platform/display/VAW/measuring+violence+against+women>.
_____ (2010), “Second Expert Group Meeting on Measuring Violence against Women” [en línea] <http://www.unece.org/stats/documents/2010.11.vaw.htm>.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos) (2007), “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas” (OEA/Ser. L/V/II.), Doc. 68, Washington, D.C., 20 de enero [en línea] <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Español%20020507.pdf>.

Draibe, S. (2006) “Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia.” En: R. Franco y E. Cohen (comps) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana.* México: FLACSO - SEDESOL.

Espinosa, G. (2006) “La participación de la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales.” En: M. P. López y V. Salles (coords) *El Programa Oportunidades examinado desde el género.* México: UNIFEM - El Colegio de México.

Evangelista da Cunha, R. y B. Benfica da Câmara Pinto (2008) “O Programa Bolsa Familia como estrategia para reducao da pobreza e da desigualdade no Brasil e os processos de cooperacao e coordenacao intergovernamental n asua implementacao.” Mimeo.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2010), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Roma, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA).

Gherardi, Natalia (2012) La violencia contra las mujeres en la región, en Almerás, D. C. Calderón (2012) Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres, Cuadernos de la CEPAL N°99, Santiago, Chile.

Goldberg, L. y C. Rodríguez Enríquez (2011) “La AUH y la igualdad de género ¿avance o retroceso para las mujeres?” Buenos Aires: Mimeo.

Guerreiro Osorio, R. (2008) “The recent impact of government transfers on poverty in Honduras and alternatives to enhance their effects”. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo WP 47.

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” [en línea] <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/3/40283/CAUTAL.pdf>.

INE-Uruguay, INMUJERES; Universidad de la República, UNIFEM (2008) Uso del tiempo y trabajo remunerado en el Uruguay (2008). Folleto Módulo de la encuesta continua de hogares, septiembre de 2008.

Langer, Ana y Gustavo Nigenda (2000), *Salud sexual y reproductiva y reforma del sector salud en América Latina y el Caribe. Desafíos y oportunidades*, México, D.F., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto Nacional de Salud Pública.

López, M. y V. Salles (coords) (2006) *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. México: UNIFEM—El Colegio de México.

Maldonado et al (2006) “Efectos del programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares.” En: M. P. López y V. Salles (coords) *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. México: UNIFEM - El Colegio de México.

Marco, Flavia (2012) La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas, *serie Mujer y desarrollo* No 199, Santiago de Chile, CEPAL

Mariscal Avilés, J., W. Lepore y M. Carvalho De Lorenzo (2012) “Impactos del gobierno electrónico en los programas sociales de transferencia condicionada de renta”. Santiago de Chile, CEPAL.

Martínez Franzoni, J. y K. Voorend (2008) “Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?” Miami: Centre for Latin American Studies. WPS 15.

Milosavljevic, Vivian (2007), “Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2321-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.132.

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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.35.

_____ (2009), “Mainstreaming gender in trade policy, the Latin American perspective. From theory to practice”, documento presentado en la reunión de expertos “Mainstreaming gender in trade policy”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra, 10 y 11 de marzo.

_____ (2007), *Manual de capacitación. Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2726), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Montaño, Sonia y Mariana Sanz (2009), “Movimientos sociales de mujeres. El feminismo”, *Movimientos socioculturales en América Latina. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial*, Fernando Calderón (coord.), Cuadernos de gobernabilidad democrática, N° 4, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Siglo XXI editores.

Montaño, Sonia, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo (2003), “Las políticas públicas de género: Un modelo para armar. El caso de Brasil”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 45 (LC/L.1920-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.75.

Moore, Ch. (2009) “Nicaragua's Red de Protección Social”. Brasilia: International Policy Center (IPC). Country Study

Naciones Unidas (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 (E/CN.3/2011/5), Nueva York, 8 de diciembre.

_____ (2008), Grupo de 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 (E/CN.3/2009/13), Nueva York, diciembre.

_____ (1995), *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (A/CONF.177/20/Rev.1), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.96.IV.13.

Pitanguy, Jaqueline; Ligia Costa y Andrea Romani (2010) Indicadores de saúde reproductiva na América Latina e no Caribe, *serie Mujer y desarrollo*, No 103. Santiago de Chile, CEPAL.

PNUD (2011) “Igualdad de Género y Transferencias Monetarias Condicionadas. Cuatro estrategias para la reducción efectiva de la pobreza.” Panamá: CRALC – PNUD.

Rico, María Nieves (2008), “Capacidades institucionales y liderazgo para políticas de equidad de género en América Latina”, documento presentado en el decimotercer Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.

Rodríguez Enríquez, Corina (2011) “Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos e Igualdad de Género: ¿Por dónde anda América Latina?” *Serie Mujer y Desarrollo* No 109. Santiago de Chile, CEPAL.

Rodríguez Mojica, A. (2010) “Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá”. *Serie Políticas Sociales* 162. Santiago de Chile, CEPAL.

Tronto, Joan (2006), “Vicious circles of privatized caring”, *Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*, Maurice Hamington y Dorothy Miller (eds.), Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.

Sauma, Pablo (2012) Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Costa Rica, *Serie Mujer y Desarrollo* No 116. Santiago de Chile, CEPAL.

Schneider Cecilia, Yanina Welp y Laura Calvelo (2010), “Estado de los sistemas de información estadística de los organismos electorales latinoamericanos desde una mirada de género”, ONU-Mujeres, inédito.

Sénac-Slawinski Réjane, Pierre Muller (2009), *Genre et action publique: la frontière public-privé en questions*, París, L’Harmattan.

Soares, F. y E. Silva (2010) “Conditional Cash Transfer Programmes and Gender Vulnerabilities: Case Studies of Brazil, Chile and Colombia.” Brasilia: IPC-IG. WP 69.

Suárez, M. y M. Libardoni (2007) “O impacto do programa Bolsa Família; mudanças e continuidades na condicao social da mulheres.” En: J. Vaitsman y R.Paes-Sousa (Org.) *Avaliacao de Políticas e Programas do MDS*. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

Veras Soares, F. y E. Silva (2010a), “Empowering or reinforcing traditional roles: can CCTs address gender vulnerabilities?”, *One Pager*, vol. 115, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).

_____ (2010b), “Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities: case studies of Brazil, Chile and Colombia”, *Working Paper*, N° 69, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).

Vásconez, Alison (2012) Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Ecuador, *serie Mujer y desarrollo*, No 115. Santiago de Chile, CEPAL.

Villanueva, Rocío (2010), “El registro de femicidio en el Ministerio Público del Perú”, Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, serie Mujer y desarrollo, N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.34.