



¿Qué Estado para qué igualdad?



**CONFERENCIA
REGIONAL
SOBRE LA MUJER
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**

Brasilia, 13 a 16 de julio de 2010



NACIONES UNIDAS



Secretaria de Políticas
para as Mulheres

El presente documento se elaboró bajo la supervisión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para su presentación en la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Brasilia, 13 a 16 de julio de 2010).

En este informe se integran los avances del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe y se da cuenta del trabajo realizado durante sus dos primeros años de funcionamiento, con énfasis en la autonomía económica de las mujeres.

La ejecución de este documento se llevó a cabo bajo la responsabilidad de Sonia Montaña, Oficial a cargo de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, en colaboración con Coral Calderón. Se agradece especialmente el aporte sustantivo de Diane Alméras, Natalia Gherardi, Ana Cristina González, Nathalie Lamaute-Brisson, Vivian Milosavljevic, Laura Pautassi, Patricia Provoste y Corina Rodríguez.

En su elaboración y discusión colaboraron Jimena Arias, Virginia Guzmán, Halima-Sa'adia Kassim, Denisse Lazo, Paola Meschi, Paulina Pavez, Carolina Peyrin, María de la Luz Ramírez, Sylvan Roberts, Mariana Sanz, Sheila Stuart y Alejandra Valdés.

El documento recoge las valiosas contribuciones de las ministras y autoridades de los mecanismos para el adelanto de la mujer de América Latina y el Caribe, que definieron su contenido en la cuadragésima tercera reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Puerto España, 7 y 8 de julio de 2009), y que enviaron documentos e información para su preparación y enriquecieron su versión final con aportes y debates en dos foros virtuales.

Se agradecen, a su vez, los comentarios de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL.

Se agradece la contribución financiera de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), así como los aportes técnicos y financieros del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Índice

Introducción.....	5
I. Igualdad y desarrollo.....	9
A. Los Estados y la igualdad de género.....	9
B. La economía del cuidado	11
II. La situación de las mujeres	15
III. El trabajo remunerado de las mujeres.....	21
IV. Conclusiones y lineamientos de políticas: tiempo para trabajar	27
A. Una nueva ecuación para un nuevo trato.....	27
B. Las políticas laborales y de protección social	28
C. Habilitar a las mujeres para el ejercicio de la igualdad.....	29
D. La institucionalidad	29
Bibliografía.....	31

¿QUÉ ESTADO PARA QUÉ IGUALDAD?

Introducción

En *¿Qué Estado para qué igualdad?* se presenta el resultado del análisis de la información oficial disponible en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, los informes gubernamentales y un conjunto de estudios especializados sobre las políticas de igualdad en América Latina y el Caribe, transcurridos 15 años desde la celebración de la Conferencia de Beijing¹.

Se plantea que desde el punto de vista de la igualdad de género, la democracia es deficitaria en la mayoría de los países de la región puesto que la mitad de la población —es decir, las mujeres de todos los grupos sociales— no ha logrado ni los mismos resultados ni obtenido las mismas posibilidades que sus pares hombres en el ejercicio de la ciudadanía.

A la pregunta sobre el tipo de Estado y de igualdad que entraña la igualdad de género se responde proponiendo nuevas formas de articulación entre el Estado, el mercado y la familia, que favorezcan formas y contenidos democráticos en las instituciones que los constituyen para alcanzar la igualdad real de los ciudadanos y las ciudadanas en la sociedad. El espíritu del documento podría resumirse en la idea de igualdad en el país y en la casa.

¹ En 1995 se realizó en Beijing la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y se aprobó la Plataforma de Acción que ha sido evaluada después de 15 años en el Examen y evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009).

Esta idea es afín a la que la CEPAL propone en *La hora de la igualdad*: brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL, 2010a): colocar la igualdad en el corazón del desarrollo aboliendo los privilegios sociales y redistribuyendo los recursos productivos, lo que, en el caso de la igualdad de género, debe interpretarse además como la abolición de los privilegios y la redistribución de los recursos en la familia por medio de una agenda de reformas que fomenten la autonomía económica, política y física de las mujeres.

La columna vertebral de estas reformas —según plantea el documento— es la redistribución del trabajo socialmente disponible y necesario, esto es, el trabajo remunerado y no remunerado que hace posible el desarrollo productivo y el cuidado de las personas a lo largo de todo el ciclo de vida.

Se propone remover todos los obstáculos que impiden el acceso igualitario de las mujeres al mercado de trabajo y la protección social y favorecer un pacto social y fiscal que incluya políticas explícitas de conciliación entre la vida familiar y laboral que:

- Garanticen a todas las mujeres el derecho al trabajo remunerado.
- Aseguren a todas las personas el derecho al cuidado en el marco de la universalización de la protección social.
- Desvinculen el derecho al cuidado de las personas de las obligaciones culturalmente impuestas a las mujeres, que las convierte en las principales y, a veces, únicas responsables del cuidado de terceros (niños, niñas, personas enfermas o con discapacidad), sin remuneración ni reconocimiento.
- Promuevan el reconocimiento y la valorización del trabajo no remunerado y su contribución al desarrollo a través de su visibilización estadística, el acceso a la protección social y a la titularidad de todos los derechos, especialmente el derecho al trabajo.
- Impulsen la paridad en todas las esferas de la toma de decisiones (política, económica y social).
- Impulsen cambios culturales en la sociedad y la familia que contribuyan a eliminar las consecuencias negativas de la división sexual del trabajo, como la segmentación laboral, la sobrerrepresentación de las mujeres entre los pobres, la brecha salarial y la concentración de las mujeres en los empleos de mala calidad, así como el uso ineficiente del capital educativo de las mujeres en la región.

En síntesis, el documento plantea que la igualdad de género debe inscribirse en la búsqueda de la igualdad en todos los ámbitos: titularidad y goce efectivo de derechos, desarrollo productivo y familias equitativas donde se sienten las bases de la autonomía económica de las mujeres, el acceso a la toma de decisiones en todas a las esferas, la autonomía física como el derecho a vivir una vida libre de violencia y el ejercicio de todos los derechos reproductivos. La articulación de las tres esferas de autonomía permitirá, desde la perspectiva del estudio, un círculo virtuoso de la igualdad, en el que el Estado, el mercado y la familia sean agentes responsables de construir sociedades más justas.

I. IGUALDAD Y DESARROLLO

A. Los Estados y la igualdad de género

La pregunta sobre el papel del Estado se formula en un momento histórico en que se constatan grandes cambios que van en dirección a la igualdad de género, aunque también existen obstáculos para continuar con ese avance y, como producto de la reciente crisis, se debate sobre la capacidad de los Estados de la región para superar la desigualdad en todas sus dimensiones.

Luego de años de luchas sociales y políticas del movimiento de mujeres, de la aprobación de legislación y la aplicación de políticas inspiradas en la Plataforma de Acción de Beijing, así como por efecto de la globalización y las transformaciones productivas, las mujeres han conquistado nuevos espacios de acción y mayores niveles de autonomía y reconocimiento de derechos, si bien aún persisten la discriminación y la desigualdad. En los últimos años, los procesos democráticos de la región han avanzado en el reconocimiento constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales de los diversos sectores de la población. En este marco, las políticas públicas actuales no abordan solo las tareas pendientes, sino también los desafíos que exigen nuevos tipos de respuestas de parte del Estado, como el cambio climático, la innovación tecnológica y las migraciones.

Uno de los desafíos que presenta este estudio es la necesidad de reconocer el trabajo reproductivo que se realiza en los hogares como parte de la creación de riqueza y de asumir que se trata de una responsabilidad

no solo de mujeres y hombres sino de la comunidad, las empresas y las instituciones, además de ser un eje central del desarrollo económico. Esta necesidad está redefiniendo las fronteras entre lo que tradicionalmente se ha considerado público y privado, y modificando las interacciones entre el Estado, el mercado y la familia. Se trata de cambios que apuntan hacia una sociedad en la que, en palabras de Nancy Fraser (1997), mujeres y hombres sean a la vez cuidadores y proveedores. En esta dirección avanza la idea de la paridad, no como una cuota mayor a favor de las mujeres sino como expresión más amplia de la universalidad (Montaño, 2007), entendiendo que se trata, al fin de cuentas, de tener igual participación no solo en las decisiones de las instituciones democráticas sino en la vida familiar, productiva y social².

En segundo término, las políticas públicas de género, que por definición requieren de Estados democráticos y con capacidad rectora, han avanzado a contrapelo de las políticas macroeconómicas que en las dos últimas décadas han propiciado la reducción del papel del Estado y la desregulación de los mercados financieros y de trabajo, y que concibieron a las políticas sociales como formas de compensación de las dinámicas excluyentes que resultan de la aplicación de ese paradigma. Esto ha significado que mientras se producía el reconocimiento de jure de los derechos de las mujeres, se debilitaba la institucionalidad del Estado y, a menudo, se subordinaban los objetivos de igualdad a los objetivos de crecimiento.

La igualdad de género se ha visto doblemente postergada como producto del llamado “silencio estratégico” (Bakker, 1994), que ha mantenido las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre las desigualdades de género y la persistencia histórica del modelo del hombre proveedor como norma de la división sexual del trabajo.

Por último, mientras la globalización, las políticas públicas y la demanda de las mujeres han ampliado el horizonte de los derechos humanos de las mujeres, este reconocimiento se ha encontrado con marcos jurídicos nacionales que no siempre permiten aplicar los estándares

² El Consenso de Quito aprobado por la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2007) reconoce a la paridad como “uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales”, además de constituir “una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (CEPAL, 2007, pág. 3).

de la justicia internacional. Un ejemplo es la autonomía de las mujeres en materia de salud sexual y reproductiva, que se sigue cuestionando en varios países donde se frenaron medidas tan básicas como el acceso a la anticoncepción de emergencia y se impuso, por esta vía, la violencia de una maternidad no deseada. La situación genera debates, cada vez más frecuentes en la región, en los que se aprecia la diversidad de visiones sobre el tipo de Estado y el tipo de igualdad que se plantean distintos actores y colectividades con grados de poder desiguales.

B. La economía del cuidado

La idea de la redistribución del cuidado y de la nivelación del tiempo de trabajo total desafía el pensamiento económico y social tradicional al incluir al trabajo no remunerado como una dimensión indispensable de los análisis. Más aun, ha interpelado la política, las políticas públicas y los supuestos culturales sobre los que se construyó este pensamiento, ofreciendo visiones innovadoras que todavía deben plasmarse en la práctica cotidiana y el sentido común.

El reconocimiento de la importancia del trabajo de cuidado que se realiza en los hogares tiene precedentes. Por ejemplo, el Informe Beveridge (1942), que guió la política laborista británica de seguridad social bajo el principio de la cobertura universal “desde la cuna hasta la tumba”, reconocía explícitamente “[] hay que considerar que la gran mayoría de las mujeres casadas se ocupan de un trabajo que resulta vital aunque no se pague, sin el cual sus maridos no podrían realizar trabajo remunerado y sin el cual la nación no podría continuar” (Aguirre y Scuro Somma, 2010, pág. 12)³. No obstante, este reconocimiento no se ha considerado en el pensamiento económico contemporáneo ni en las políticas públicas que se sustentan en este⁴. Ha sido más bien el impacto múltiple —en la vida familiar, laboral, política y científica— de

³ El “Informe al Parlamento acerca de la seguridad social y de las prestaciones que de ella se derivan” (conocido como Informe Beveridge) se hizo público en 1942. Fue elaborado por William Beveridge —decano de la Universidad de Oxford— a solicitud del ministro del trabajo británico de la época, quien propuso asegurar un nivel de vida mínimo por debajo del cual nadie debería caer. De acuerdo con su autor, la asunción por parte del Estado de los gastos de enfermedad y de las pensiones permitiría a la industria nacional beneficiarse del aumento de la productividad y, como consecuencia, de la competitividad.

⁴ Picchio (2001, pág. 3) señala que “los economistas clásicos (Quesnay, Smith, Ricardo y, a su manera, Marx) otorgaban visibilidad en el análisis del mercado de trabajo tanto a los aspectos productivos como a los reproductivos, entendidos no de manera reduccionista en sentido biológico sino también en un sentido social”.

la creciente autonomía de las mujeres lo que ha impulsado una revisión de los modelos explicativos de la economía.

Es importante destacar el aporte conceptual y teórico de las economistas feministas, quienes han contribuido a esclarecer la influencia de la división sexual del trabajo en el funcionamiento del sistema económico y han permitido incorporar a la economía dimensiones ausentes (Picchio, 2001 y 2005) como el trabajo no remunerado. Este desarrollo analítico lleva hasta la economía del cuidado, que presta especial atención a la tarea de reproducción social que realizan principalmente las mujeres.

Picchio (2001) y otras autoras han incorporado la articulación entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado a la representación tradicional del circuito económico y en particular al esquema del flujo circular de la renta, que abarca las relaciones entre los hogares y las empresas. En este esquema se incorpora un espacio económico que aquí se denomina de reproducción social, en el cual se identifican funciones económicas —desarrolladas en el ámbito privado de los hogares— sin las cuales no podría llevarse a cabo el circuito económico⁵. Estas se relacionan con la transformación de bienes adquiridos en el mercado en consumo real, o sea la provisión de condiciones de bienestar efectivo⁶, la habilitación de la población para el trabajo asalariado o independiente y, por último, la regulación de la fuerza laboral para la actividad económica, pues dentro de los hogares se define, junto con la demanda laboral y las condiciones del mercado, el volumen de trabajo disponible para esta.

Al seguir este análisis se visualiza el papel económico insustituible del trabajo reproductivo no remunerado y se comprende mejor la dinámica de la relación entre la producción y la redistribución de la riqueza. El enfoque permite también examinar y proponer innovaciones en las políticas públicas productivas, laborales y de protección social y profundizar, entre otros, el análisis de las migraciones, que inciden sustancialmente en la distribución de la renta.

⁵ Picchio (2001) lo denomina espacio de desarrollo humano, pero este término puede confundirse con la noción divulgada en torno al índice de desarrollo humano (IDH) que estima anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o con el concepto de capital humano, que se refiere, en cambio, a un uso instrumental de las personas como elementos de producción que es preciso actualizar y valorizar para aumentar su productividad.

⁶ Picchio (2005) entiende el bienestar, según el enfoque de Sen (1985) y Nussbaum (2000), como un conjunto de capacidades humanas y de funcionamientos efectivos en la esfera social.

La articulación entre trabajo remunerado y no remunerado permite profundizar en el análisis de los sistemas de empleo en los cuales se generan los recursos monetarios que son la fuente de autonomía económica para la mayoría de las personas. Explicar además, cómo opera esta articulación en el mercado de trabajo asalariado, o en el trabajo independiente y la pequeña producción mercantil. También permite entender la interacción de las empresas, el Estado y las familias en la configuración de los sistemas de empleo y comprender mejor por qué la protección del Estado respecto de los derechos laborales de las mujeres se ha concentrado en la protección a la maternidad, más que en el proceso continuo de producción y reproducción, que incluiría a hombres y mujeres (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

Hacer visible el trabajo doméstico no remunerado como reivindicación política tiene por objetivo hacer explícita la contribución del trabajo reproductivo a la creación de la riqueza. La conciliación entre la vida laboral y la vida familiar, inscrita a su vez en la redistribución del cuidado entre el Estado, el mercado y la familia, sigue siendo el punto ciego de las políticas públicas de América Latina y el Caribe. Un Estado que se oriente en esta dirección y fortalezca las iniciativas existentes en la región crearía las condiciones y capacidades para que el desarrollo productivo cuente sin restricciones con el aporte de las mujeres que no consiguen aún superar los obstáculos que les impiden una mayor movilidad laboral, una trayectoria laboral libre de discriminación y un ejercicio pleno de la ciudadanía.

II. LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES

Transcurridos 15 años desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) se ha producido una notable modificación de las relaciones de género en la región, que ha conducido a la conquista de mayores derechos, una mayor igualdad y el protagonismo político y económico de las mujeres⁷. Al mismo tiempo, se ha observado el peso de las prácticas, las ideas y las estructuras de subordinación, que se suman al surgimiento de nuevas desigualdades e impiden que los logros alcanzados, como el educativo, se traduzcan en mayor bienestar (CEPAL, 2010b). Esta mezcla de cambio acelerado y resistencia hace que al evaluar el camino recorrido desde la Conferencia de Beijing no se observe un avance lineal, sino uno lleno de altibajos, rodeos y barreras.

Retomando la propuesta de la CEPAL sobre la igualdad como titularidad de derechos, muchas de las desigualdades de género que requieren mayor acción de los Estados para la vigencia de los derechos de las mujeres tienen que ver con la distancia que las separa de los umbrales básicos de bienestar en áreas como el acceso a los recursos productivos, el empleo en condiciones adecuadas, la posibilidad de decidir sobre la vida reproductiva y sexual y sobre la maternidad, la atención profesional de la gestación y el parto y una vida libre de violencia. Se ofrece a continuación una reseña de los principales cambios y problemas pendientes en la región.

⁷ Véase un informe más detallado de los avances registrados con relación a los compromisos asumidos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en CEPAL (2009).

Uno de los cambios que mejor expresa la profundidad de las transformaciones ocurridas es la creciente presencia de mujeres en el más alto nivel de decisión del Estado en varios países. Los ejemplos más recientes de la Argentina, Chile, Costa Rica, Jamaica y Trinidad y Tabago muestran un cambio de tendencia importante hacia una mayor participación política⁸. El seguimiento de la participación en posiciones de poder que realiza el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe de la CEPAL muestra avances en el poder judicial y el poder legislativo, resaltando especialmente el ocurrido en los parlamentos de países que cuentan con leyes de cuotas. La región figura entre las más avanzadas en cuanto a proporción de legisladoras, aunque el promedio regional ha avanzado muy lentamente, llegando solo al 22%, a lo que se suma una muy reducida participación a nivel local.

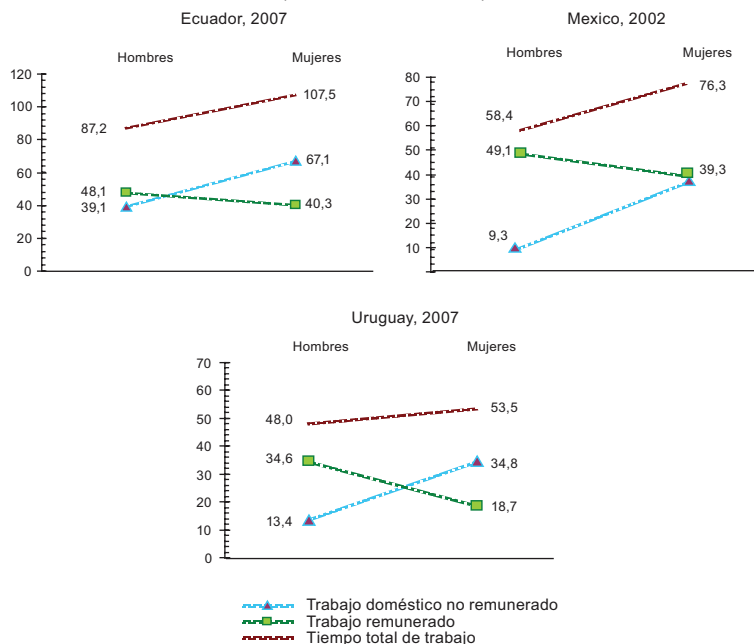
En la base de esa y otras transformaciones se ubica el proceso de más largo plazo que ha llevado al progresivo acceso de las mujeres a la educación. Ya en 2005 la región había alcanzado una escolaridad igual de ambos sexos, si bien todavía persisten diferencias en sectores y zonas específicas —principalmente en zonas rurales y de población indígena y afrodescendiente— así como grandes carencias en los contenidos educativos para una socialización igualitaria.

Un proceso notable por su carácter masivo y su impacto estructural es el incremento sostenido de la tasa de participación femenina en la actividad económica, que llegó en las zonas urbanas a un 52% de promedio regional en 2008. Esta ha recorrido, sin embargo, un camino complejo y sujeto a discriminaciones y obstáculos, entre los que destaca la recarga de trabajo que cae sobre las mujeres. En el gráfico 1 se muestran dos tendencias fundamentales, que aparecen en todos los países de la región que están midiendo la carga de trabajo total (remunerado y no remunerado) de hombres y mujeres⁹. Si bien el número de horas que hombres y mujeres dedican al trabajo doméstico no remunerado y al trabajo remunerado puede variar ampliamente de un país a otro, en todos los casos se observa que: i) el tiempo de trabajo total es mayor para las mujeres que para los hombres y ii) las mujeres son quienes dedican la mayor parte de su tiempo al trabajo no remunerado.

⁸ Michelle Bachelet en Chile (2006), Cristina Fernández en la Argentina (2007) y Laura Chinchilla en Costa Rica (2010) fueron elegidas presidentas de sus países. Portia Simpson-Miller ocupó el cargo de Primera Ministra en Jamaica (2006), al igual que Kamla Persad-Bissessar en Trinidad y Tabago (2010).

⁹ Véase el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/oig/>.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): TIEMPO
DEDICADO AL TRABAJO TOTAL, AL TRABAJO DOMÉSTICO
Y AL TRABAJO REMUNERADO, POR SEXO
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de resultados de las encuestas de uso del tiempo y preguntas sobre jornadas domésticas y ocupaciones remuneradas incorporadas a las encuestas de hogares de los respectivos países.

Un desafío sustancial para las políticas de desarrollo es disminuir la elevada proporción de mujeres urbanas y rurales que no se han integrado al trabajo remunerado, la mayor parte de ellas debido a discriminaciones del mercado, a la falta de servicios públicos de cuidado de niños y niñas, o a ambos factores. La proporción de mujeres que no posee ingresos propios de ningún tipo llegó a un 32% en 2008, mientras que solo un 10% de los hombres se encuentra en esta situación¹⁰.

Estas cifras van de la mano con el incremento de la feminización de la pobreza: en 2008, por cada 100 hombres en la indigencia había 130 mujeres en igual situación, una proporción más alta que en 1990, cuando

¹⁰ Ibid.

el mismo índice llegaba a 118 mujeres por cada 100 hombres. Se trata de una brecha que, paradójicamente, se hizo mayor en los años de bonanza de la región (2004 a 2008) (CEPAL, 2010b), durante los que se redujo el número absoluto de población pobre e indigente.

En materia de derechos humanos, se observan logros en la adopción de marcos constitucionales y jurídicos igualitarios. Algunos países han aprobado una nueva generación de leyes sobre violencia de género y otras dirigidas a garantizar los derechos humanos de las mujeres, si bien, salvo excepciones, la legislación sobre derechos sexuales y reproductivos continúa siendo fuente de controversia y rechazo por parte de sectores relevantes en las decisiones públicas.

Sin embargo, los avances legislativos no siempre se traducen en el disfrute efectivo de derechos, lo que es muy visible en el ámbito de la autonomía física: la violencia contra las mujeres se perpetúa, el logro de la meta sobre mortalidad materna sigue manteniéndose lejos en varios países¹¹ y las adolescentes continúan quedando embarazadas, por lo general, sin desearlo. Como resultado, mientras las tasas de fecundidad siguen descendiendo en la región, la maternidad en las adolescentes se mantiene o crece en varios países. En muchos casos estos problemas podrían evitarse con la tecnología y los conocimientos existentes y ofreciendo servicios preventivos de bajo costo. Es indudable el impacto negativo de estas limitaciones a la autonomía física de las mujeres en su participación política y económica, a la vez que se ven multiplicadas por la carencia de ingresos.

Un importante logro ha sido el proceso de construcción y fortalecimiento de los mecanismos para el adelanto de las mujeres en todos los países de la región. Estos han jugado un papel relevante —junto con el movimiento de mujeres y otros actores nacionales e internacionales— en los avances reseñados y lo seguirán desempeñando en los desafíos pendientes. Han sido activos en el diseño de planes y programas para la igualdad de género con énfasis en el sector social y han dado impulso a las reformas constitucionales y legales para establecer la igualdad. Recientemente, algunos países han incorporado el principio de paridad y otros aprobaron leyes nacionales que se orientan a lograr la igualdad en todas las esferas, lo que va unido a nuevas iniciativas para transversalizar la perspectiva de género

¹¹ La meta 5.A del quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio es reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes. En 2005 solo se había reducido cerca de un 25%.

en las principales políticas de los países. Los mecanismos también han impulsado la producción de cifras y de mediciones que permiten visibilizar problemas de género y sustentar políticas para su superación. En los últimos años, junto con el mecanismo principal han surgido otras instancias en los demás poderes del Estado así como en espacios sectoriales o locales de la administración pública (Fernós, 2010), lo que fortalece el compromiso de los Estados con la igualdad de género. En todos los casos, la alianza con la sociedad civil ha sido fundamental para la instalación y sostenibilidad de los avances institucionales.

La persistencia de la discriminación y la desigualdad se expresa en que, a pesar de que se obtuvieron importantes logros, la mayoría de las mujeres aún está lejos de alcanzar la autonomía económica, política y física. Las barreras presentes en estas tres esferas de autonomía interactúan reforzándose unas a otras e impiden a las mujeres participar en la sociedad, en la política y en el desarrollo económico. La generación de ingresos propios en condiciones de autonomía puede ser el elemento que rompa ese círculo, tema que se explorará en la sección siguiente.

III. EL TRABAJO REMUNERADO DE LAS MUJERES

En cuanto al aporte de las mujeres al desarrollo de los países de la región observado por la CEPAL en 2008, se constata que sin el aporte monetario de las cónyuges la magnitud de la pobreza se incrementaría un promedio de 10 y de 6 puntos porcentuales en los hogares biparentales urbanos y rurales, respectivamente¹². Esta cifra revela la urgencia de reducir la cantidad de mujeres que aún carecen de oportunidades de obtener ingresos propios derivados del trabajo.

En América Latina y el Caribe, el avance hacia la autonomía económica de las mujeres es aún limitado, como muestran la aún baja tasa de participación económica de las mujeres, y su desfavorable inserción laboral. Esta situación se origina en las rigideces de la distribución del trabajo reproductivo y se potencia por la heterogeneidad estructural de la economía y la extrema desigualdad social que imperan en la región.

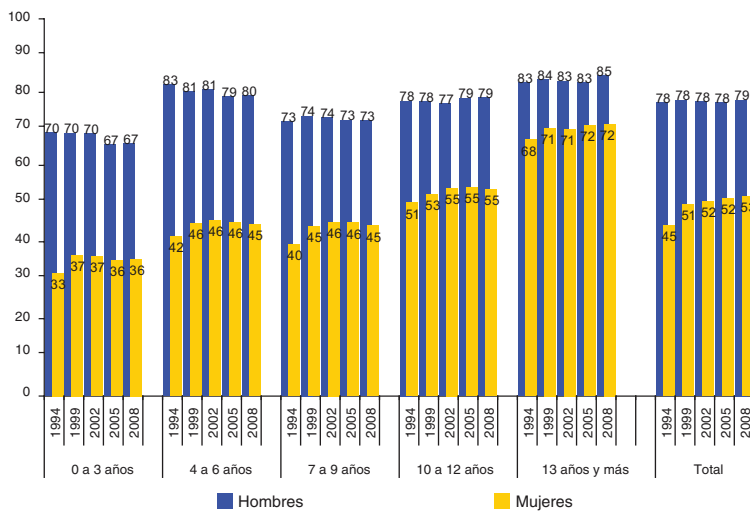
A diferencia de los hombres, la participación económica de las mujeres se relaciona más directamente con los años de estudio. La población económicamente activa (PEA) femenina alcanza su máximo entre quienes cuentan con 13 o más años de estudio y baja enormemente en las mujeres con menos escolaridad (véase el gráfico 2), lo que pone en evidencia las barreras adicionales que deben superar las mujeres para su inserción laboral, en particular las más pobres.

¹² Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares realizadas por la CEPAL.

Gráfico 2

**AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE): TASA DE PARTICIPACIÓN DE
HOMBRES Y MUJERES EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA,
SEGÚN NÚMERO DE AÑOS DE INSTRUCCIÓN,
ZONAS URBANAS, 1994-2008**

(En porcentajes)



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

La incorporación de las mujeres al mercado laboral se ha gestado en medio de cambios demográficos (menos hijos, envejecimiento de la población), una oferta estatal deficiente en materia de servicios públicos de cuidado, altos costos de la oferta mercantil y menor disponibilidad de redes sociales y familiares para el cuidado. Esto las relega a las ocupaciones más flexibles e informales, como los empleos a tiempo parcial (el 28% de las mujeres ocupadas en comparación con el 16% de los hombres ocupados) o los empleos a domicilio, en los que suelen verse sometidas a las cadenas de subcontratación. La falta de oportunidades de empleo en estas circunstancias dificulta el acceso a ingresos, lo que, a su vez, obstaculiza el acceso a los servicios de cuidado que permitirían la conciliación de la vida laboral y familiar, que resulta tan compleja para las mujeres.

La brecha entre hombres y mujeres respecto a las oportunidades de trabajo se constata también en las tasas de desempleo, que se han

mantenido sistemáticamente más altas para las mujeres: en 2008 el promedio regional de desempleo masculino fue del 5,7% y el de las mujeres del 8,3%.

La heterogeneidad estructural de las economías regionales determina la existencia de sistemas de empleo también heterogéneos. Para las mujeres, las condiciones y oportunidades de trabajo y la conciliación entre el trabajo remunerado y no remunerado son diferentes según se inserten en el mercado de trabajo asalariado o en el trabajo independiente o por cuenta propia, en el empleo formal o el informal.

No obstante, en cualquier modalidad de inserción laboral ellas se concentran en los sectores de menor productividad, perciben menores ingresos, tienen condiciones laborales más desventajosas, gozan de escasa protección social y sufren el efecto de la segmentación por sexo de las ocupaciones, tanto horizontal (ocupaciones diferenciadas para mujeres y hombres) como vertical (concentración de hombres en las posiciones más altas), que reproducen condiciones de desigualdad con los hombres. En ambos casos la carencia de alternativas al cuidado de hijos e hijas condiciona considerablemente las oportunidades y estrategias de empleo de las mujeres. Esta tendencia no se ha modificado en las últimas décadas.

El empleo asalariado se ha visto especialmente afectado por la flexibilización laboral, que ha recaído sobre las mujeres con un impacto negativo en la calidad del empleo, asociado directamente a las responsabilidades domésticas. La regulación de los derechos laborales se ha centrado principalmente en la protección a la maternidad, atendiendo poco a la discriminación y a los factores de género de la desigualdad laboral.

La globalización de la economía y la apertura comercial como estrategia de integración internacional de los países han configurado flujos de mano de obra y capital que condicionaron en gran medida las modalidades de inserción laboral de las mujeres, con oportunidades de empleo de signo contradictorio en sus países y en el extranjero. Las oportunidades creadas para las mujeres en la región se han traducido principalmente en empleo precario, lo que ha llevado a calificar a las trabajadoras de sectores como la maquila, la agroexportación y el turismo como “ganadoras débiles” de la globalización (Kabeer, 2000).

Mención especial merece el trabajo doméstico remunerado que, pese a los recientes avances legales en varios países, sigue siendo el ejemplo más claro de precariedad laboral, que llega al 12% de las trabajadoras

remuneradas de la región. Entre las migrantes, este sigue siendo el nicho privilegiado para insertarse en el mercado de trabajo, generándose aportes monetarios al desarrollo a través de remesas y costos de cuidado en el hogar de origen, que recaen generalmente sobre otras mujeres.

En cuanto al trabajo independiente, es importante señalar que absorbe alrededor de un cuarto de la población ocupada, y que en él que hay una importante presencia de mujeres. Un dato relevante es que muchas de las trabajadoras independientes se desempeñan desde su hogar, lo que es poco frecuente en el caso de los hombres. Para las mujeres, el trabajo productivo dentro del hogar representa una estrategia para atender simultáneamente la responsabilidad del trabajo productivo y reproductivo, actividades que, por lo general, son de baja productividad, lo que mantiene su ingreso por debajo del de los hombres y limita su progreso hacia empresas rentables.

El menor acceso de las mujeres a activos y recursos económicos —sean naturales (tierra, agua), financieros, físicos (equipos, maquinarias), personales (calificación) o sociales (redes, comunidad)— limita marcadamente su capacidad para generar ingresos en cualquier forma de inserción laboral y resulta especialmente crítico para el trabajo independiente. La igualdad de género en el acceso a los activos debe ser un componente central de las políticas para el logro de la autonomía económica de las mujeres.

La incidencia de la pobreza monetaria sigue siendo elevada en las mujeres, tanto a nivel individual como en los hogares encabezados por una mujer. El aspecto más visible de la falta de autonomía económica de las mujeres es la pobreza, que va acompañada de la falta de libertad y de tiempo, así como de la exclusión de la protección social que las convierte en sujetos de asistencia y con menor disponibilidad de recursos para ejercer sus derechos dentro de la familia y la comunidad.

La protección social se refiere a los derechos básicos que una comunidad de ciudadanos y ciudadanas se compromete a garantizar respecto de los eventos vitales (nacimiento, desarrollo, enfermedad, vejez, muerte) y de riesgos laborales (oportunidades, condiciones de trabajo, pérdida de empleo) o de otra índole (catástrofes naturales, accidentes). El desafío actual es extender la universalización de esos derechos, superando tanto su dependencia del mercado y la relación salarial, como de la asistencia focalizada, que otorga niveles mínimos de protección con base

en la necesidad extrema y no como derecho universal garantizado.

Tanto las políticas laborales como las sociales se han desarrollado en la región con marcados sesgos de género, sobre la base del supuesto de la responsabilidad exclusiva de las mujeres en el hogar y del papel de los hombres como proveedores. Muy recientemente se ha empezado a romper con estos supuestos al formularse iniciativas dirigidas a corregir la discriminación en los sistemas de seguridad social de capitalización privada y a universalizar derechos como la previsión social y la educación preescolar. Esta última se está empezando a entenderse como derecho de los niños y las niñas, y no como una solución para que las mujeres deleguen, conservándose su responsabilidad en el cuidado de la familia. En cambio, es limitado el desarrollo de servicios públicos de cuidado de personas enfermas o con grados diversos de discapacidad. Otras iniciativas, como los programas de transferencias condicionadas, han recibido observaciones mixtas: se reconoce su impacto en la reducción de la pobreza, pero se cuestiona su incidencia en la autonomía de las mujeres.

El cambio hacia sistemas universales de protección social choca con la debilidad fiscal de los Estados de la región así como con los sesgos de género presentes en los sistemas de protección social. Estos no han hecho las modificaciones necesarias para garantizar el cuidado de las personas sin depender de las mujeres y para superar la discriminación presente en su diseño e implementación.

Para resumir, las políticas laborales y la escasa institucionalidad del mercado de trabajo remunerado han favorecido la flexibilización de la mano de obra femenina. Si bien se han registrado algunos avances, aún no se han abordado las causas y las estructuras del trabajo remunerado y no remunerado. En cualquier modalidad o sector de inserción laboral, y en todos los grupos socioeconómicos, zonas urbanas y rurales, las mujeres soportan una carga de trabajo total mayor que la de los hombres. Las demandas de cuidado en el hogar obstaculizan el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo remunerado, lo que se ve potenciado por la escasa presencia de servicios públicos y por la falta de distribución del cuidado entre los hogares, el Estado y el mercado, así como entre las mujeres y hombres en los hogares.

IV. CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS: TIEMPO PARA TRABAJAR

La principal propuesta que se deriva del análisis de este estudio es la articulación de un nuevo pacto social y fiscal para la redistribución del trabajo total entre hombres y mujeres, incluida la adopción de todas las medidas necesarias por parte del Estado, ya sean legislativas, institucionales, educativas, de salud, fiscales y de participación de las mujeres en la toma de decisiones, con la finalidad de eliminar los sesgos de género en el mercado laboral, superar la brecha salarial, la segmentación y la discriminación. Esto requiere la asignación de recursos suficientes para garantizar los derechos de las mujeres en el mercado laboral y las familias, de manera que cuenten con todas las condiciones necesarias para ejercer la autonomía económica, física y política. Para ello es necesaria una institucionalidad sólida y transversal a nivel nacional y territorial en concordancia con los marcos jurídicos internacionales.

A. Una nueva ecuación para un nuevo trato

Para que el Estado pueda cumplir con esa misión, no necesita convertirse en un ente filantrópico, ni dar todo el poder al mercado. Mediante la nueva ecuación que se postula se trata de cambiar el énfasis de las políticas hacia la creación de empleos productivos y estables y de proveer recursos e infraestructura social para que se materialice el derecho de cada ciudadano y ciudadana de recibir cuidado. Con este concepto, la problemática del cuidado dejaría de estar referida a las mujeres —como un problema que ha de solucionarse para que ellas puedan trabajar— para centrarse en

el portador o la portadora del derecho: un niño, una niña, una persona enferma o con discapacidad.

De este modo, la pregunta ¿Qué Estado para qué igualdad? se responde proponiendo al Estado como garante de la igualdad de oportunidades en el mercado y la democratización en la familia, así como del desarrollo de sistemas de protección social universales.

B. Las políticas laborales y de protección social

Lo expuesto plantea la necesidad imperiosa de promover políticas públicas en que el Estado tenga un papel activo para que más mujeres accedan a empleos productivos y bien remunerados, con la libertad de elegir el tiempo y el lugar de trabajo. Los programas asistenciales que se orientan en particular a las mujeres deben ser transitorios para evitar que se conviertan en espacios destinados a atender a los pobres sin darles la posibilidad de desarrollar trayectorias laborales autónomas. Las políticas de igualdad deben estar en el centro de estas preocupaciones, lo que implica superar la tendencia hacia su vinculación exclusiva con el área social.

Las políticas de cuidado, entendidas como la interacción de los sistemas de protección social, el sistema educativo y de salud, entre otros, deben formularse como parte de la inversión de la infraestructura social indispensable para el desarrollo económico y productivo. Desde ese punto de vista, además de valorizar el aporte no monetario de las mujeres al trabajo y a la protección social, es necesario eliminar los estereotipos culturales que sirven para justificar la dedicación de las mujeres al trabajo de cuidado.

La elaboración de una nueva agenda de redistribución del trabajo de cuidado y su proceso de transversalización requiere de condiciones que permitan canalizar la naturaleza disruptiva de sus propuestas —que suelen desafiar el sentido común— y las culturas institucionales. El solo hecho de plantear las interconexiones entre el ámbito público y el privado constituye un quiebre con respecto a la tradicional esfera de las políticas. El enfoque sistémico de la transversalización altera la práctica de las políticas sectoriales, ya que para obtener resultados es necesario cambiar las normas, las prácticas y muchos valores culturales.

C. Habilitar a las mujeres para el ejercicio de la igualdad

Entre los obstáculos que se oponen a una participación igualitaria de las mujeres, se encuentran varios tipos de discriminación, como la violencia que se inscribe en sus cuerpos, la negación de sus derechos reproductivos y su limitada presencia en todas las esferas de la toma de decisiones. Para lograr la igualdad se requiere de una comprensión holística de la economía, basada en el reconocimiento de que el trabajo es también un producto histórico y cultural —una construcción donde intervienen los cuerpos y la subjetividad de las personas— en lugar de un simple factor de producción. Los factores de producción, es decir las personas, nacen, se alimentan y se cuidan en gran medida gracias al trabajo no remunerado de las mujeres.

Las políticas orientadas a eliminar las barreras que impiden el ingreso al mercado de trabajo en igualdad de oportunidades son fundamentales; es también necesario que la voz pública de las mujeres se escuche en el mercado y que todas las mujeres estén representadas en todos los espacios, incluidos el poder legislativo, el poder judicial, las empresas, los sindicatos y los poderes locales. Una esfera de especial preocupación es la relativa a la situación de las mujeres pobres, indígenas y afrodescendientes cuya situación de desventaja y discriminación resume las múltiples desigualdades que caracterizan a la región.

D. La institucionalidad

El cambio que se propone requiere el alineamiento virtuoso y estratégico de fuerzas sociales y políticas capaces de aprovechar las ventanas de oportunidad, como el bono demográfico, la apertura del mercado, la educación de las mujeres y las capacidades productivas de toda la población.

Como demuestra la evaluación de la Plataforma de Acción de Beijing a 15 años de su adopción, los países han dado pasos importantes en la formulación e implementación de políticas, lo que ha sido posible gracias a la fuerza de una constelación virtuosa: el movimiento social de las mujeres en alianza con los mecanismos para el adelanto de las mujeres han aportado fuerza política, conocimiento y capacidad propositiva, aprovechando los espacios abiertos por la voluntad política de los gobiernos. En este sentido, los mecanismos para el adelanto de las mujeres juegan un papel

articulador relevante, en algunos casos, como entes rectores de políticas y, en otros, como espacios de incidencia política.

Los estudios, los análisis de género, las estadísticas, los proyectos de ley, los programas de capacitación, los sistemas de rendición de cuentas, las bancadas transversales de los parlamentos, las asociaciones de juezas y alcaldesas y una gama amplia de mecanismos secundarios han creado un tejido institucional que favoreció la diseminación del análisis de género y muchos de los logros obtenidos, incluso en condiciones sociales y políticas adversas a la agenda de género (Fernós, 2010).

En cuanto al conocimiento, la atención que se prestó en las décadas pasadas a los temas sociales, la pobreza, la vulnerabilidad y los derechos humanos cedió el paso a una sólida evidencia y a reflexiones teóricas que permitieron abrir nuevos caminos en la economía feminista y elaborar nuevos enfoques económicos, desafiando las bases epistemológicas de los estudios convencionales, sobre todo en el campo de la economía del cuidado. Estos trabajos aportan nuevos argumentos que deben rescatarse para alimentar la formulación y la implementación de las políticas de redistribución del trabajo total y, sobre todo, del trabajo de cuidado. Los éxitos han sido proporcionales al grado de articulación y eficacia de la constelación política de los actores involucrados.

En síntesis, la hora de la igualdad ha llegado para la región y abre una oportunidad para que el reloj del desarrollo sea consonante con el de la igualdad de género.

Bibliografía

- Aguirre, Rosario y Lucía Scuro Somma (2010), “Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos”, serie *Mujer y desarrollo*, N° 100 (LC/L.3190-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.17.
- Bakker, Isabella (ed.) (1994), *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*, Londres, The North-South Institute/Zed Books Ltd.
- Beveridge, William Henry (1942), *Pleno empleo en una sociedad libre* (informe de Lord Beveridge II), Madrid, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2010b), “Igualdad de género: participación, autonomía y empoderamiento de las mujeres”, Santiago de Chile, inédito.
- _____ (2009), *Examen y evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en países de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile (LC/L.3175) [en línea] <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/8/36338/CEPALBeijing15.pdf>.
- _____ (2007), “Consenso de Quito” (DSC/1), décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 a 9 de agosto [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>.

- Fernós, María Dolores (2010), “National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region”, serie *Mujer y desarrollo*, N° 102 (LC/L.3203-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Fraser, Nancy (1997), *Iustitia interrupta, reflexiones críticas desde la condición postsocialista*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Giosa Zuazúa, Noemí y Corina Rodríguez Enríquez (2010), “Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de la IMANE en México y Centroamérica”, serie *Mujer y desarrollo*, N° 97 (LC/L.3154-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.127.
- Kabeer, Naila (2000), *The Power to Choose: Bangladesh Women and Labour Market Decisions in London and Dhaka*, Londres, Verso.
- 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 (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.132.
- Montaño, Sonia (2010), “El cuidado en acción: A propósito del Consenso de Quito”, *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 94, Sonia Montaño y Coral Calderón (coords.), Santiago de Chile, en prensa.
- (2007), “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe”, *Manual de capacitación*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio [en línea] <http://www.eclac.cl/Mujer/proyectos/gobernabilidad/manual/>.
- Naciones Unidas (2009), *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo. Informe del Secretario General. El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación* (A/64/93), Nueva York, 17 de junio [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/93>.
- Nussbaum, Marta C. (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Pautassi, Laura, Eleonor Faur y Natalia Gherardi (2004), “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mejor equidad”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 56 (LC/L.2140-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.68.
- Picchio, Antonella (2005), “La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida”, *Por una economía sobre la vida. Aportaciones desde un enfoque feminista*, G. Cairo i Céspedes y M. Mayordomo Rico (comps.), Barcelona, Icaria.
- (2001), “Un enfoque macroeconómico “ampliado” de las condiciones de vida”, conferencia inaugural en las jornadas Tiempos, trabajos y género, Barcelona, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, febrero.
- Sen, Amartya K. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.

