



# **ENCUENTRO DE PARLAMENTARIOS/AS EN EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO.**

**MUJERES, POLÍTICA, DEMOCRACIA Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE EN EL SIGLO XXI**

**Ciudad de Panamá, Panamá  
3-5 de diciembre de 2014**



## **ENCUENTRO DE PARLAMENTARIOS/AS EN EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO.**

**MUJERES, POLÍTICA, DEMOCRACIA Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE EN EL SIGLO XXI**

**Ciudad de Panamá, Panamá  
3-5 de diciembre de 2014.**

**Serie América Latina No. 116**

# ENCUENTRO DE PARLAMENTARIOS/AS EN EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO.

## MUJERES, POLÍTICA, DEMOCRACIA Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL SIGLO XXI

Ciudad de Panamá, Panamá, 3 al 5 de diciembre de 2014.

### Índice

<b>I. Resumen Ejecutivo</b>	<b>3</b>
<b>II Reunión del Encuentro de Parlamentarios/as y expertos en el Parlamento Latinoamericano.</b>	<b>5</b>
• Programa	5
• Nota conceptual	11
<b>III. Documentos de Apoyo</b>	<b>15</b>
• Informe de México sobre la Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, México, D.F. Instituto Nacional de las Mujeres INM, mayo de 2014.	15
• En el Camino de la Democracia Paritaria. Perspectivas y Paradojas. Leticia Santín Del Río, PNUD-México.	33
• La Igualdad entre Mujeres y Hombres es Progreso para toda la Sociedad. CINU.	41
• Desarrollo e Igualdad de Género. Extracto del documento: “Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe”	47
• Igualdad de Género en México. Consejo Nacional de Población	71
• Las Mujeres en el Parlamento en 2012, Perspectiva Anual. Informe 2012 de la Unión Interparlamentaria.	91
<b>IV. Agenda de la Asamblea Conmemorativa del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano.</b>	<b>103</b>

## **I. Resumen Ejecutivo**

Desde 1964, año de su constitución, el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) es una institución democrática en la cual se encuentran representadas todas las tendencias políticas existentes en los congresos latinoamericanos; su principal función es promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración.

A 50 años de su fundación, los principios de Parlatino no sólo permanecen, sino que se han fortalecido con el transcurso del tiempo al igual que sus propósitos.

Una de las funciones, sin duda más importantes, y quizá también una de las más difíciles, que debe realizarse dentro de un proceso de integración, es la referente a la armonización legislativa, por medio de la creación de las leyes marco, para lo cual las Comisiones del Parlatino cuentan con el apoyo de diversos organismos internacionales con los que tienen acuerdos de cooperación interinstitucional. Así, se han elaborado anteproyectos, proyectos y propuestas de leyes marco en diversos campos.

Actualmente, el Parlatino además de su trabajo regional, es parte importante de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, creada en 2006, en donde se adoptan y presentan resoluciones y recomendaciones a las diversas organizaciones, instituciones y grupos ministeriales encargados del desarrollo de la Asociación Estratégica Bi-regional.

En el contexto de la conmemoración del cincuentenario del Parlatino se llevarán a cabo dos encuentros:

- El IV Encuentro de Jóvenes Parlamentarios, que tendrá como objetivo analizar y debatir en torno a cinco Mesas de Trabajo con los temas: Medio Ambiente, Recursos Naturales y Responsabilidad Intergeneracional; Legislación y Políticas de Género, Derechos Sexuales y Reproductivos; Nueva Legislación sobre Drogas y Lucha contra el Narcotráfico; Garantías de Acceso a los Derechos a la Educación y el Empleo Juvenil; y Democracia, Participación Política y Derechos Colectivos.
- El Encuentro de Parlamentarios/as y Expertos en el Parlamento Latinoamericano "Mujeres, Política, Democracia y Desarrollo sostenible en el Siglo XXI". Este encuentro girará en torno a cuatro Mesas de Trabajo: Promover la democracia paritaria: medidas afirmativas, democracia paritaria, sistemas electorales, tribunales electorales y financiación electoral; Fortalecer el liderazgo de mujeres: capacitación, fortalecer las bancadas, redes de mujeres políticas y movimientos de mujeres, inclusión de mujeres jóvenes; Partidos políticos que promueven la igualdad sustantiva en sus estructuras, programas, funcionamiento; y Combatir la discriminación y estereotipos sexistas y la violencia: medios sensibles al género, sensibilización y legislación contra la violencia a las mujeres en la política.

También se celebrará una Asamblea Conmemorativa del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano, en la que además de llevar a cabo el izamiento de la Bandera de Parlatino, se presentará el sobre conmemorativo emitido por la Dirección Nacional de Correos y Telégrafos de la República de Panamá.

Posteriormente, el Secretario General de la OEA, Dr. José Miguel Insulza, dará una conferencia magistral en el auditorio de la sede del organismo. En la misma ceremonia se contará con la presencia del Excmo. Sr. Juan Carlos Varela, Presidente de la República de Panamá.

Previamente, las Comisiones de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación; Equidad de Género, Niñez y Juventud; Servicios Públicos y Defensa del Usuario y el Consumidor; y Medio Ambiente y Turismo, llevarán a cabo sus reuniones con el objetivo de dar seguimiento a los temas tratados durante las últimas sesiones, y a los avances en algunas leyes marco desarrolladas en el seno de las mismas, así como plantear los temas a abordar en el año 2015.

**PROGRAMA DEL ENCUENTRO DE  
PARLAMENTARIOS/AS Y EXPERTOS EN EL  
PARLAMENTO LATINOAMERICANO**





FORO NACIONAL DE  
**M U J E R E S**  
DE PARTIDOS POLITICOS



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad  
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

## **PROGRAMA DEL ENCUENTRO DE PARLAMENTARIOS/AS Y EXPERTOS EN EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

***‘Mujeres, Política, Democracia y Desarrollo sostenible en el Siglo XXI’***

**Panamá, miércoles 3, jueves 4 y viernes 5 de diciembre de 2014**

### **miércoles 3 de diciembre**

Lugar: Sede del Parlatino

16:00hs

Registro de Asistente para ambos eventos

### **Primer día jueves 4 de diciembre**

Lugar: Plenario

*Mañana:*

- Recepción de participantes, 8:00 a 8:30
- **Sesión de Inauguración, 9:00- 9:30**
  - Representante del Gobierno de Panamá, da inicio al acto, 10 ms
  - Canciller Isabel de Saint Malo de Alvarado
  - Representante. del Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos de Panamá, 10 ms  
Sra Lorena González
  - Repte. de ONU Mujeres, América Latina y el Caribe, 10 ms
  - Repte. del Parlamento Latinoamericano, 10 ms  
Presidente Dip Elias Castillo
- **Conferencia Magistral, 9:30 – 10:30**  
Lugar: Plenario
  - **Excma. Rebeca Grynspan, Secretaria General Iberoamericana**





FORO NACIONAL DE  
**M U J E R E S**  
DE PARTIDOS POLITICOS



- Moderadora: ONU Mujeres

Receso café, 10:30- 11:00

○ **Mesas de Trabajo consecutivas**

○ **11:00 – 12:15 - Lugar : Plenario**

**Mesa I. Promover la democracia paritaria:** medidas afirmativas, democracia paritaria, sistemas electorales, tribunales electorales, financiación electoral.

- Experta/o
- 3 Ponentes
- Moderador/a

12:15 – 12:30- Receso para café

**12:30 – 13:45 – Lugar: Plenario**

**Mesa II. Fortalecer liderazgos de mujeres:** capacitación, fortalecer las bancada, redes de mujeres políticas y movimientos de mujeres, inclusión de mujeres jóvenes.

- Experta/o
- 3 Ponentes
- Moderador/

13:45 – 15:00 ALMUERZO - Planta Baja

15:00 – 16:15 – Salón I – Planta baja

**Mesa III. Partidos políticos que promuevan la igualdad sustantiva** en: sus estructuras, programas, funcionamiento.

- Experta/o
- 3 Ponentes
- Moderador/a

16:15 – 16:30 – Receso para café

16:30 – 17: 45 - Salón II – Planta Baja



FORO NACIONAL DE  
**M U J E R E S**  
DE PARTIDOS POLITICOS



**Mesa IV. Combatir la discriminación y estereotipos sexistas y la violencia:**  
Medios sensibles al género, sensibilización y legislación contra la violencia a las mujeres políticas.

- Experta/o
- 3 Ponentes
- Moderador/a

18:00 –Libre

El Comité de redacción se reúne con relatores

19:30 - Traslado a Cancillería

20:00 – Cóctel ofrecido por Cancillería

**Segundo día: viernes 5 de diciembre:**

**8:00 – 8:15 – Lugar: Plenario**

*Conferencia de Prensa*

**8:30 -11:30 - Mesas de Trabajo –Reunión simultánea –**

**8:30 – 9:00 Salón I- Mesa I. Promover la democracia paritaria:** medidas afirmativas, democracia paritaria, sistemas electorales, tribunales electorales, financiación electoral.

**9:00- 9:30 Salón II-Mesa II. Fortalecer liderazgos de mujeres:** capacitación, fortalecer las bancada, redes de mujeres políticas y movimientos de mujeres, inclusión de mujeres jóvenes.

**9:30 – 10:00 Salón III-Mesa III. Partidos políticos que promuevan la igualdad sustantiva en:** sus estructuras, programas, funcionamiento.

**10:00 – 10:30 Salón IV - Mesa IV. Combatir la discriminación y estereotipos sexistas y la violencia:** Medios sensibles al género, sensibilización y legislación contra la violencia a las mujeres políticas

**10:30 – 11:30 - Lugar: Plenario**

**Plenaria: Debate político ‘Mujeres, Política, Democracia y Desarrollo sostenible’.**

Moderador/a



FORO NACIONAL DE  
**M U J E R E S**  
DE PARTIDOS POLITICOS



11:30 – 12:00 Receso para café

(El Comité de redacción ultima sus trabajos)

**12:00 – 13:00 - Lugar Plenaria:**

**Lectura de informes de las 4 mesas de trabajo (5 minutos cada uno).**

- Parlamentaria/o de grupo de trabajo 1
- Parlamentaria/o de grupo de trabajo 2
- Parlamentaria/o de grupo de trabajo 3
- Parlamentaria/o de grupo de trabajo 4

**Aprobación de documentos (15 minutos)**

- Lectura de la Norma Marco del Parlatino
- Lectura de la Declaración política del Parlatino ‘Mujeres, Política, Democracia y Desarrollo en el Siglo XXI

**13:00 13:30 Ceremonia de Clausura**

- Magistrado Erasmo Pinilla Castillero–Tribunal Electoral
- Secretaria General del Parlatino, Senadora Blanca Alcalá

14:00 –Almuerzo

Lugar a definir

## **NOTA CONCEPTUAL**



## **NOTA CONCEPTUAL**

### **HACIA LA DEMOCRACIA PARITARIA**

#### **“Encuentro de Parlamentarias/os sobre Mujeres Políticas, Democracia y Desarrollo sostenible en el Siglo XXI”**

##### **Proyecto conjunto Parlatino, ONU Mujeres y Foro de mujeres de partidos políticos de Panamá**

Con motivo de la conmemoración del Cincuenta Aniversario de la constitución del Parlamento Latinoamericano, se quiere promover un debate sobre la necesidad de avanzar hacia la democracia paritaria en el seno del Parlatino y a través del mismo en los parlamentos de los Estados miembros. Para ello, del 4 al 5 de diciembre de 2014, el Parlatino acogerá el ***“Encuentro de Parlamentarias/os sobre Mujeres, Políticas, Democracia y Desarrollo sostenible en el Siglo XXI”***.

El Encuentro ofrece un espacio de diálogo que, a partir de la normativa internacional y compromisos regionales sobre los derechos políticos de las mujeres, permita a expertas/os y parlamentarias/os de la región avanzar en una reflexión crítica sobre el diagnóstico de la democracia paritaria en la región, las limitaciones y riesgos persistentes, así como las nuevas oportunidades que han surgido. Se espera que las participantes realicen propuestas concretas, significativas y con impacto dirigidas a lograr avances legislativos que refuercen el empoderamiento político de las mujeres en cada uno de los países latinoamericanos.

El Encuentro persigue tres resultados concretos: un debate político intenso y constructivo entre políticas/os y expertas/os, la adopción de una Norma Marco sobre la Democracia Paritaria y la adopción de una Declaración Política de Parlamentarios/as a favor de la Democracia Paritaria.

### **ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

La igualdad sustantiva entre hombres y mujeres es un derecho humano que contribuye a promover la democracia y la buena gobernanza, resultando un factor determinante para un desarrollo sostenible de los Estados. Por este motivo, las tres organizaciones convocantes consideramos la promoción del liderazgo y de la participación de las mujeres en paridad con los hombres en todos los espacios de decisión política una prioridad en América Latina.

En el ámbito político sigue siendo manifiestamente desigual el acceso de hombres y mujeres a instancias de poder político. Ni la voz de las mujeres se escucha igual, ni tienen las mismas oportunidades de influir en la toma de decisiones.

La construcción de igualdad sustantiva y de la paridad no puede limitarse únicamente a incrementar el porcentaje de representación política de las mujeres, sino también a impulsar un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos asuman

responsabilidades compartidas en todas las esferas públicas y privadas. El compromiso regional que surge desde los Consensos de Quito y Brasilia reconoce la paridad representativa como un derecho democrático que sustenta la igualdad entre mujeres y hombres. Si bien la mayoría de los países de la región ha incorporado medidas temporales afirmativas, incluidas leyes sobre cuotas, para favorecer la participación de mujeres, el resultado no siempre es satisfactorio, pues la efectividad de las cuotas requiere de ciertos requisitos y de un contexto electoral favorable.

Aunque se reconocen los avances en la participación política de las mujeres de los últimos años en América Latina, con un 24.5% de media de presencia femenina en las asambleas legislativas (fuente: CEPAL), la situación concreta de los países es muy heterogénea. Coexisten situaciones muy dispares, Brasil con 8.6% por un lado, y Ecuador con 38.7% por otro, así como en el interior de cada país, con una deficitaria presencia de mujeres en gobiernos locales, con apenas un 10% de alcaldesas y una media del 25% de concejales. La cultura política y partidista no es ajena al contexto de inequidad social de la región cuyo reflejo también se traslada a la participación política en relación a mujeres con menos recursos económicos, indígenas y afrodescendientes. Junto a ello, la región sigue destacando por sus elevadísimas tasas de violencia por razón de género y una cultura aun tolerante con los patrones de comportamiento que perpetúan la violencia hacia las mujeres, un deficitario empoderamiento económico de las mujeres con una brecha salarial del 17% entre hombres y mujeres, una tasa de embarazos adolescentes que no cesa de crecer, así como la persistencia de estereotipos de factores estructurales que perpetúan la cultura patriarcal y la dicotomía tradicional entre lo femenino/privado y lo masculino/público.

Si bien la participación política de las mujeres se ve limitada por ese contexto estructural de desigualdad, a la vez, vemos la incorporación activa de las mujeres a la toma de decisiones como una oportunidad para la superación de los factores estructurales, ya que a través de su implicación en la definición, planeamiento y ejecución de las políticas públicas, se puede lograr transformar las agendas políticas incorporando la perspectiva de género.

El debate que se ha generado en la región a favor de la democracia paritaria aparece como un desafío que permitirá superar las brechas económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales que sufren las mujeres. Abordarlo de manera integral exige voluntad política y compromiso interpartidario e intersectorial que logre modificar comportamientos que perpetúan la discriminación y la desigualdad en la sociedad.

**INFORME DE MÉXICO SOBRE LA APLICACIÓN DE LA  
DECLARACIÓN Y PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING**



## INFORME DE MÉXICO SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN Y PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING<sup>1</sup>

*México, D.F. 30 de mayo de 2014*

### **Análisis general de los logros y retos desde 1995.**

Los esfuerzos, avances y retos que el Estado mexicano ha identificado en la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing, desde su adopción, se han reportado en los informes en cumplimiento de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), en el marco de los periodos de sesiones de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas.

Es importante mencionar que, en cumplimiento de esos compromisos internacionales, en julio del 2012 se sustentó ante el Comité de Expertas de la CEDAW, el Séptimo y Octavo Informe Periódico Combinado de México. Las Recomendaciones del Comité se incluyeron en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (Proigualdad), y se enviaron a los tres poderes para su observancia y aplicación. Asimismo, en octubre de 2013, se realizó la sustentación del Informe de México ante el Mecanismo de Examen Periódico Universal (MEPU) del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En su momento, el Gobierno de México aceptó las recomendaciones en materia de derechos de las mujeres, combate a la violencia y a la discriminación de género formuladas por dicho Consejo y trabaja actualmente en atenderlas.

Entre los adelantos más relevantes de México se encuentran: el desarrollo de un marco jurídico e institucional para la igualdad entre mujeres y hombres; para prevenir y combatir la violencia y la discriminación; la creación y fortalecimiento de instituciones y mecanismos en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas; el otorgamiento de los recursos presupuestales etiquetados para acciones que beneficien a las mujeres; y la construcción y desarrollo de herramientas estadísticas para visibilizar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. El proceso de institucionalización ha requerido la intervención de las y los actores estratégicos que participan en el proceso de aprobación del presupuesto, como son: la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Instituto Nacional de las Mujeres; diversas dependencias federales del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; así como organismos autónomos y la participación de la sociedad civil organizada.

En marzo de 1996, se instituyó el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad (PRONAM), cuya coordinación ejecutiva dependía de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Para fortalecer las acciones en favor de las mujeres, en agosto

---

<sup>1</sup> Síntesis elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosque del Informe “México sobre la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing” presentado por el Instituto Nacional de las Mujeres en mayo de 2014.

de 1998, dicho Programa se transformó en la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER), lo que permitió elevar el tema de los derechos de las mujeres en la interacción institucional para impulsar más acciones e iniciativas. Sin embargo, la construcción de un andamiaje institucional se detonó al dar cumplimiento a la Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), promulgada en enero de 2001, mediante la cual se colocó a nivel ministerial al Instituto, en congruencia con los mandatos de Beijing y las demandas de movimientos amplios y plurales de mujeres, así como del movimiento feminista.

En materia normativa, también destaca la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, promulgada en 2001, que dio origen al Inmujeres, instancia rectora de la política nacional en materia de igualdad de género, que desde su creación hasta el día de hoy, se ha ido fortaleciendo. Tan es así que en un inicio contaba con un presupuesto de 200 millones de pesos; y en 2013, su presupuesto ascendió a 801 millones 387 mil 785 pesos.

Entre las atribuciones de este Instituto, se encuentran las de impulsar la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en la planeación nacional del desarrollo, programación y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); estimular la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, en la elaboración de programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos, así como en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; proponer, en el marco del PND, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, y evaluar periódica y sistemáticamente su ejecución.

La creación del Inmujeres obedece a la necesidad de impulsar, promover y ejecutar programas gubernamentales para construir una cultura de igualdad de oportunidades en diversos ámbitos (familiar, laboral, profesional, político y social). Ese mismo año, se reformó la Constitución Política del país, para establecer la garantía de la no discriminación como un derecho individual oponible al Estado y a los particulares. En cumplimiento de la Ley del Inmujeres, tomando en cuenta la Plataforma de Acción de Beijing, así como los resultados del proceso de consulta nacional y las recomendaciones de órganos revisores internacionales y regionales, se integró el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006 (Proequidad), como programa especial, de observancia para toda la Programa estableció 9 objetivos específicos, 21 metas estratégicas a corto, 30 a mediano y 23 a largo plazo, 68 líneas de acción.

Por primera vez, la Administración Pública Federal reportó y midió sus acciones en materia de género ya que desde 2004, el Presupuesto de Egresos estableció que en la evaluación de los programas de desarrollo social, se debía incorporar un apartado sobre impactos y resultados sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres.

También, se impulsó la creación de instancias de la mujer en las entidades federativas y en los municipios. Posteriormente, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (Proigualdad), con 2 objetivos, 25 estrategias y 168 líneas de

acción, contó con recursos etiquetados para acciones de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y las unidades de la Presidencia de la República. Fortaleció a las instancias de la mujer a nivel local y permitió la creación de mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones, en relación con el ejercicio de recursos.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, incorpora la perspectiva de género como estrategia transversal, lo cual constituye un hecho inédito que instruye a todas las dependencias de la Administración Pública a alinear todos los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales con él, y obliga a considerar la situación de las mujeres en toda la planeación de las políticas del Estado. En ese marco, se elaboró el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad) 2013-2018 1, que establece seis objetivos transversales para el logro de la igualdad, y cuenta con 36 estrategias, 314 líneas de acción y 18 indicadores con sus respectivas metas para el 2018.

Este Plan tiene como propósito alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y erradicar la violencia de género, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y en un contexto de democracia participativa, utilizando para ello la planeación, programación y presupuestación con perspectiva de género, con el fin de contar con políticas públicas centradas en reducir las brechas de desigualdad observadas entre mujeres y hombres. Las líneas de acción se clasifican en las que permiten la coordinación de la estrategia con otras dependencias (Inmujeres-APF); las generales de observancia obligatoria para todas las dependencias o entidades; y las específicas en que se señala la dependencia o entidad que está obligada a su observancia.

En el Proigualdad se plasma el compromiso más amplio asumido por el Gobierno mexicano para incorporar a las mujeres de lleno en la vida nacional. Es la estrategia que permitirá incorporar en la planeación y programación nacional las necesidades de las mujeres y las acciones que permitan el ejercicio de sus derechos, mismos que se encuentran explícitos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General de Víctimas, entre otras.

A nivel estatal, en 1987 se creó la primera instancia de la mujer. Para el año 2001, se habían creado 22 instancias estatales y desde el año 2003, los 32 estados de la Federación cuentan con mecanismos para el avance de la mujer. Antes de 2001, no existía un sólo mecanismo municipal para el adelanto de las mujeres, si bien en 2006, el 10% de ellos se había consolidado y el 30% se encontraba en proceso de formalizarse. Para 2012, 50% de los municipios tenían su propia instancia y, actualmente, 61% de los municipios cuentan con una, por lo que su promoción y fortalecimiento representa un reto para la sociedad y el gobierno. Se necesita una instancia en cada municipio del país

que contribuya a la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y en la cultura institucional.

En 2006, en la APF se contaba con una red de coordinación de políticas y proyectos conformada por 76 unidades o enlaces de género. En 2009, 65% de las 17 dependencias del Poder Ejecutivo Federal contaban con una Unidad de Género; y para el año 2012, se contaba con 13 Unidades de Política para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en dependencias y entidades de la APF y 19 programas sectoriales en materia de igualdad.

Por otro lado, gracias a la alianza establecida entre los tres Poderes de la Unión, los tres ámbitos de gobierno, la academia y la sociedad civil organizada, hoy en día México cuenta con los siguientes avances en el marco legislativo: En el año 2000, se adoptó la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se realizaron enmiendas al artículo 4º de la Constitución mexicana; en 2002, se reformó el artículo 3º constitucional para ampliar la educación básica obligatoria y se modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para establecer la cuota de género 70/30 en las candidaturas; en 2003 se creó la Ley y un Consejo Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de los cuáles derivó un Programa Nacional y un Acuerdo por la Igualdad y contra la Discriminación; en 2005 se aprobó la iniciativa presidencial de reforma constitucional en materia de derechos humanos y en 2006, se realizaron enmiendas al artículo 1º de la Constitución Mexicana, se promulgó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que regula y garantiza la igualdad, en todos los ámbitos de gobierno, para lograr la igualdad sustantiva y mandata el establecimiento del Sistema y del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. También se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para que un mayor número de mujeres accedieran a puestos de alta jerarquía; y en el 2007, se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y adicionalmente se instrumentó la Norma NOM-046-SSA2-2005 violencia familiar, sexual y contra las mujeres, criterios para la prevención y atención.

En 2008, la reforma electoral estableció la cuota de género en 60/40 como porcentaje mínimo y se hizo obligatorio destinar anualmente el 2% del financiamiento público de los partidos políticos para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En 2009 empezó a operar la Norma de Igualdad Laboral y la Norma Oficial sobre Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres. En 2011 se aprobó el actual Reglamento para la de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) obligó a los partidos políticos a cumplir con las cuotas de género para el proceso electoral federal 2011-2012, sin excepciones. Ese mismo año se reformó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la

Constitución establece; así como prohibir toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Lo anterior constituye un hecho histórico para México, ya que permite contar con un marco jurídico de excelencia que consagra el principio pro-persona y adquieren rango constitucional las convenciones, tratados y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.

En febrero de 2014, se realizó la Reforma Constitucional que modificó el artículo 41 para elevar a rango constitucional la paridad de género en la competencia electoral para las candidaturas al Congreso tanto federal como locales. En materia de presupuestos, desde 2008 el Estado mexicano ha perspectiva de género y se designa anualmente un Anexo del Presupuesto de Egresos de la Federación para la distribución del presupuesto etiquetado para programas que beneficien a las mujeres por ejecutora, lo que ha sido un avance: en 2002 se dedicó un 2.15% del presupuesto federal para programas en favor de las mujeres, mientras que en el 2006 este porcentaje alcanzó un 23.24%; de 2008 a 2014, se triplicó el presupuesto etiquetado para la igualdad entre mujeres y hombres, al incrementarse de 553.3 millones de dólares en 2008 a 1,697.4 millones de dólares en 2014; destaca que de 2008 a 2012 el incremento fue de 138% para 75 programas públicos. Durante 2009, el presupuesto etiquetado para la igualdad entre mujeres y hombres fue distribuido en 74 programas presupuestarios, mientras que en 2014 comprende 116 programas presupuestarios y 436 acciones. Al respecto, cabe mencionar el cada vez más detallado desglose de las Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres contribuye a la transparencia y rendición de cuentas.

El trabajo de diseño, elaboración, negociación y aprobación ha implicado que las decisiones sobre este presupuesto se hagan siempre con un objetivo fundamental: que no existan retrocesos en cuanto a montos, es decir, cada presupuesto destinado a las mujeres mexicanas tiene un carácter irreductible y cada una de las partidas presupuestadas para la igualdad es intransferible. Cabe mencionar que este es el único anexo del Presupuesto de Egresos de la Federación que tiene ese nivel de desagregación, y es también el único que reporta de manera trimestral los avances de metas y recursos de cada programa presupuestario, la población beneficiada, desagregada por sexo, edad y localidad, así como la información cualitativa, en donde se presentan la descripción de los avances y resultados, el análisis de las brechas de género y los obstáculos durante la operación. Un aspecto relevante de este proceso de institucionalización fue la modificación en 2011 a la Ley de Planeación para incorporar la perspectiva de género como un eje de la planeación nacional y, de igual forma, lo fue en 2012 la reforma de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para incorporar elementos de sustento jurídico a la presupuestación con perspectiva de género.

La armonización legislativa ha sido uno de los rubros que se han impulsado con mayor fuerza para permear en las 32 entidades federativas. A principios de 2011, la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres había sido aprobada en 24 entidades y 9 con un Sistema de Igualdad; a inicios de 2013, eran 29 de las cuales, 15 contaban con

un Sistema o Consejo de Igualdad y 25 con un programa en la materia y, actualmente son 30 entidades federativas tienen una ley equivalente y siete de ellos, cuentan con Reglamento. En materia de combate a la violencia, hasta enero de 2006, en 28 de las 32 entidades se contaba con una Ley para prevenir y sancionar la violencia familiar. Respecto a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a inicio del año 2011, las 32 entidades contaban con su equivalente, de las cuales 26 habían publicado su respectiva reglamentación y 31 habían implementado sistemas estatales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra las mujeres. En 2013, todas las entidades federativas contaban con el equivalente y 29 de ellas han promulgado su Reglamento. A inicio de 2011, 13 entidades habían aprobado una legislación estatal para la Prevención y Sanción de Trata de Personas y siendo 23 entidades a principio de 2013; actualmente, son 26 entidades y la trata se tipifica como delito en las 32 entidades. Respecto a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 22 entidades cuentan con la normatividad local.

Desde el año 2010, se tipifica y se sanciona en el Código Penal Federal el delito de pederastia y en 2011, se reformó el mencionado Código para tipificar el feminicidio y desde el año 2012, se incluye este delito en el Código Penal Federal; actualmente se tipifica en 31 entidades federativas. En lo referente al acceso de las mujeres a cargos de toma de decisión se han realizado distintas acciones para incrementar su participación en cargos de elección popular. Nuestro país ocupa el lugar décimo noveno en el mundo en cuanto a porcentaje de mujeres en el Poder Legislativo.

A partir del año 2012, la participación política de las mujeres aumentó de manera considerable. En la LXII Legislatura (2012-2015), el Congreso de la Unión se integró con un 36.3% de mujeres, superando el 30% considerando como el mínimo mínimo recomendado a nivel internacional. Sin embargo, en los congresos estatales esta cifra es solo el 24%, además de que sólo 7 de cada 100 presidencias municipales son encabezadas por mujeres. Éste es un reto que se debe enfrentar y aunque recibió un impulso del Fondo Fiduciario de ONU Mujeres con el proyecto "Iniciativa SUMA" en el periodo 2011-2013<sup>4</sup>, no se logró incidir en las presidencias municipales.

En 2002 se modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)<sup>5</sup> estableciendo una cuota de género de representación por sexo con proporción 70/30 para las listas de candidaturas. Posteriormente, en la reforma electoral de 2008, se estableció la cuota de género en 60/40 como porcentaje mínimo; también se obligó a los partidos políticos a procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y sancionar en caso de no cumplirse.

En el mismo año se estableció en el artículo 78 del COFIPE que los partidos políticos debían destinar anualmente el 2% de su financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Para la correcta aplicación del recurso destinado al liderazgo de mujeres, en 2011 se aprobó el actual Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el cual se realizó con perspectiva de género y su contenido expone todas las consideraciones pertinentes para que la aplicación de los recursos beneficie a las

mujeres. A partir de las reformas de 2008, los 32 Códigos Electorales del país se modificaron para incorporar reglas en materia de participación política de las mujeres.

Otro aspecto imprescindible a favor de la participación política de las mujeres fue la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de 2011, sobre el cumplimiento de las cuotas de género para el proceso electoral federal 2011-2012, cuya sentencia obligó a los partidos políticos a cumplir la cuota de género sin excepciones y a integrar las formulas por candidaturas propietarias y suplentes del mismo sexo, disposición que fue acatada por los partidos que participaron en el proceso electoral en los comicios, alcanzando la cifra histórica de 1,237 mujeres conteniendo a diputaciones a nivel federal (543 de mayoría y 694 en listas de representación proporcional), lo cual equivalió al 45.8% del total de las candidaturas.

Las candidaturas de mujeres como propietarias en el Poder Legislativo federal, pasaron del 36.41% en 2006 al 45.36% en 2012; es decir, en seis años se incrementó nueve puntos porcentuales la participación de las mujeres como candidatas.

Para este año 2014, se incorporó la obligación de los partidos políticos de promover y garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En cuanto a la promoción y desarrollo de estadísticas sobre la situación de las mujeres, destaca el Sistema Estatal de Indicadores de Género (SEIG) que consta de 80 indicadores socioeconómicos para el diagnóstico a nivel estatal y municipal; el Sistema Nacional de Información Municipal y que desde el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se da seguimiento sistemático a variables de diversos rubros, incluyendo la igualdad de oportunidades y discriminación.

Destacan además las siguientes encuestas:

- Encuesta Nacional de Adicciones
- Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
- Estudio Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México
- Encuesta Nacional sobre Discriminación en México
- Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
- Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo
- Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares - Módulo de Condiciones Socioeconómicas
- Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social
- Encuesta Nacional de Empleo y Ocupaciones,
- Encuesta de Cultura y Prácticas Ciudadanas
- Encuesta Metropolitana sobre Remuneraciones

En materia de violencia:

- Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2003, 2006 y 2011.
- Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (ENVIM);
- Encuesta Nacional sobre Violencia en el Noviazgo
- Encuesta de Maltrato Infantil y Factores Asociados, en Adolescentes de Educación Secundaria.

Asimismo, Destaca el trabajo conjunto realizado por ONUMujeres, CEPAL, INEGI e INMUJERES en el marco de la Conferencia de las Américas; los 14 Encuentros Internacionales de Estadísticas de Género, y las Reuniones Internacionales de Expertas y Expertos en Generación y Análisis de Información sobre Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado.

México ha participado activamente en los trabajos del Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadísticas de la ONU, para avanzar en las directrices para elaborar estadísticas relativas a la violencia contra las mujeres. A 20 años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), y ante el actual contexto nacional e internacional, es necesario afrontar los desafíos identificados desde una perspectiva de oportunidad y transformación orientada hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Sólo con igualdad se puede alcanzar el crecimiento, bienestar y desarrollo del país.

No obstante, en México existen diversos retos y temas pendientes para consolidar las políticas públicas orientadas a mejorar todas las esferas de la vida de las mujeres y de las niñas, incrementando tanto el presupuesto etiquetado, como el destinado al avance de las mujeres en las entidades federativas, en los municipios y con las localidades.

Aún no es posible contabilizar la magnitud de los beneficios que traerá consigo esta reforma al artículo 1º constitucional, ya que es necesario completar la armonización legislativa y la normatividad que la acompañan. México requiere acelerar el paso para fortalecer el acceso de las mujeres a los servicios de salud integral, con calidad y calidez, especialmente para mejorar los servicios de la salud sexual y reproductiva. En particular, se tiene que disminuir la morbi-mortalidad materna, el embarazo adolescente y el VIH - SIDA.

Es urgente erradicar los diversos tipos de violencia contra las mujeres y niñas al interior de las familias, en los medios de comunicación, en las escuelas, en los centros de trabajo, en la comunidad y en las instituciones, con particular atención en las mujeres que enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad: mujeres rurales, indígenas, privadas de su libertad, afrodescendientes, mayores, migrantes y aquellas que viven con alguna discapacidad o en extrema pobreza.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) En 2012, al inicio de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, la Oficina de la Presidencia de la República instruyó dar un nuevo impulso al seguimiento y cumplimiento de los ODM. Al respecto, en febrero de



2013 se reinstaló el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM), que es la instancia responsable de garantizar la consistencia y confiabilidad de la información sobre la evolución de los indicadores de los ODM. Al realizar una valoración de los indicadores con base en las metas planteadas al 2015, se observó que 38 indicadores ya se han cumplido (74.5%); en cinco se está avanzando favorablemente y se espera cumplirlos para 2015 (9.8%); cinco registran un progreso insuficiente (9.8%); dos se encuentran en una situación de progreso estancado o deterioro (3.9%) y para un indicador no se dispone de información suficiente para valorar su evolución.

### **La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones**

El Estado mexicano trabaja constantemente en acciones en favor del avance político de las mujeres, por lo que se han adoptado medidas de carácter afirmativo y temporal en la legislación correspondiente con la finalidad de crear las condiciones necesarias para incrementar la participación política de las mujeres.

Una de las acciones más destacadas de México en la búsqueda por alcanzar la igualdad de género en el ámbito político fue la Reforma Constitucional publicada el 10 de febrero de 2014, que modificó el artículo 41 para elevar a rango constitucional la paridad de género en la competencia electoral, para las candidaturas al Congreso Federal y los locales. Dicha reforma tuvo como antecedente la iniciativa presentada el 11 de octubre de 2013 por el Poder Ejecutivo Federal, en el marco del 60 Aniversario del Voto de las Mujeres en México, la cual fundamentaba la necesidad de que el registro de candidaturas para cargos de elección popular incluyeran el de 50% de mujeres, entre otras disposiciones en favor de la participación política, un avance sustancial a las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electores (COFIPE) de 2002 que contemplaba una paridad de 30/70.

En 2013, el 40% de las entidades federativas contemplaba como obligación de los partidos políticos la postulación paritaria de candidaturas a algún cargo de elección popular. De esos estados, nueve contemplaban la paridad para las candidaturas a diputaciones regidurías y sindicaturas, en todos los casos por ambos principios. Las entidades federativas que no contemplan la paridad (18) prevén algún tipo de cuota.

Con el objetivo de eliminar cualquier tipo de discriminación y obstáculos a la participación política de las mujeres, el 21 de marzo del 2013, se aprobó en el Senado de la República y se turnó a la Cámara de Diputados, una iniciativa que propone reformas a la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que incluye la definición de “violencia política”.

En 2009, en los municipios con 40% o más de población hablante de lengua indígena, las mujeres participaban políticamente de forma limitada. Únicamente 23 de 523 presidencias municipales eran ocupadas por mujeres (4.4%), de las 450 sindicaturas, 43 eran ocupadas por mujeres (9.6%) y de las 3,402 regidurías, 910 correspondían a mujeres (26.7%).

A partir de la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos vigente desde el año 2011, que impulsó la armonización de las constituciones locales, las normas estatales se han encaminado a establecer las bases que permitan la participación de las mujeres en la toma de decisiones en sus comunidades. Ejemplo de ello es la reforma realizada en abril de 2012 al artículo 25, apartado A, fracción II, de la Constitución del Estado de Oaxaca, que, entre otros aspectos, consagra la práctica democrática en las comunidades, así como el establecimiento de mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en los comicios.

En 2013, el Poder Judicial de la Federación emitió diversos protocolos de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a integrantes de pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Electoral construye, con la participación de los representantes de los pueblos de las diversas regiones del país, una guía de actuación que permita juzgar con perspectiva intercultural y tomando en cuenta el enfoque de género.

La participación de las mujeres en el ámbito político a nivel federal presentó avances, al lograr en 2012 que 33.6% de la Cámara de Senadores y 36.8% de la Cámara de Diputados estuviera integrado por mujeres; en comparación con el 19.5% en la Cámara de Senadores y el 24.8% en la de Diputados durante el periodo 2006-2009, cumpliendo a nivel federal con uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Estos avances no se ven reflejados en los poderes locales, en 2013 apenas 6.1% de las presidencias municipales fueron ocupadas por mujeres. Por otra parte, el registro de 2011 muestra que en las regidurías y sindicaturas ellas ocuparon 38.5% y 26.8%, respectivamente.

La presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo muestra una brecha importante con relación a los hombres y una clara desventaja en la toma de decisiones: a marzo de 2014, sólo 17.6% de las Secretarías de Estado tienen como titular a una mujer.

En 2012, del total de la magistratura del Pleno de los Tribunales Superiores de Justicia, 28.6% eran mujeres. Ante este panorama, el Estado mexicano ha desarrollado estrategias en coordinación con dependencias e instituciones de la administración pública y organizaciones de la sociedad civil para aumentar y fortalecer las capacidades políticas y de toma de decisiones de las mujeres, entre ellas, la Plataforma Estratégica para la Equidad Política.

En 2012 y 2013 se desarrolló la Estrategia Integral para el Fortalecimiento del Liderazgo Femenino, y como parte de la misma la "Guía para la defensa de los derechos en una democracia de ciudadanía". También se elaboró el documento "La rendición de cuentas con perspectiva de género correspondiente a la campaña del proceso electoral federal 2011-2012", 75 que mostró por primera ocasión el panorama por sexo, edad y tipo de candidatura federal con respecto del acceso a los recursos (públicos y privados); así como el ejercicio del gasto de campaña frente a los resultados electorales.

De 2010 a 2013 se llevó a cabo el proyecto “Fortalecimiento de la participación política de las mujeres y promoción de una agenda de empoderamiento económico” con objeto de incrementar los conocimientos, destrezas y habilidades para la participación política de mujeres mexicanas que ocupan cargos públicos o que buscan cargos de elección popular, así como para brindarles los elementos que les permitan promover abril de 2014. Las dos Secretarías dirigidas por mujeres son la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social.

En 2008 se introdujo la fracción V del inciso a) del numeral 1, del artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, la cual indica que cada partido político deberá destinar anualmente el dos por ciento del financiamiento público ordinario a ese rubro.

En cuanto a la participación política de las mujeres indígenas, en 2011 se implementó una estrategia de fomento de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos y ciudadanas indígenas de México. Los resultados se presentaron en la X Sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU y se elaboró el video documental “Identidad indígena y democracia en México”.

En 2012, dentro del Programa de Acciones para la Igualdad de Género para la Población Indígena, operado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se creó la modalidad “Coinversión para la Creación y Apoyo de Espacios de Formación para Mujeres Indígenas”, que promueve el fortalecimiento de liderazgos de las mujeres indígenas para su participación en espacios de toma de decisión y para la promoción del desarrollo comunitario. Como resultado, en 2013 se apoyaron 22 proyectos de formación, desarrollados por diversas organizaciones, con la participación de un total de 3,642 mujeres indígenas.

### **Mecanismos Institucionales para el Adelanto de las Mujeres (MAM)**

Instancias de las Mujeres en las entidades federativas (MAM) De los 32 Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres de las entidades federativas, 20 han sido creados por Ley y 12 por Decreto. Esta heterogeneidad implica resultados diversos en la incidencia y eficacia con las que consiguen incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas estatales.

Por ello, el Inmujeres diseñó una estrategia para que todas los MAM sean parte de la estructura orgánica de los gobiernos estatales.

El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG)<sup>77</sup> ha impulsado el acceso de los MAM a recursos financieros y a herramientas que los fortalecen en aspectos técnicos, metodológicos y de procedimiento para ampliar su capacidad de formular, ejecutar y evaluar acciones, políticas y programas, que les permitan consolidar su incidencia e incorporar, de manera transversal, la perspectiva de género en la gestión gubernamental.

Desde la creación del PFTPG, el monto asignado a los MAM de las entidades federativas ha pasado de 176.2 millones de pesos en 2009 a 193.7 millones en 2013, lo que representa un incremento de 10%.<sup>78</sup>

Los MAM han emprendido proyectos sobre: derechos humanos, salud y acceso de las mujeres a medios de difusión, todos ellos orientados a la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer gubernamental estatal y municipal. Instancias Municipales de las Mujeres En el año 2004, 455 de los 2435 municipios contaban con una instancia de la mujer, es decir, 18.7%. Actualmente, 1,510 de los 2445 municipios existentes en el país cuentan con una instancia de la mujer, es decir, 61%.<sup>80</sup> Mediante el Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres,<sup>81</sup> que a partir de 2013 forma parte del PFTPG, se operan recursos destinados a los MAM municipales.

De 2009 a 2013 se han apoyado 1,735 proyectos y el monto total transferido ha pasado de 53.2 a 142.1 millones de pesos, lo que implica un incremento de 167%.<sup>82</sup> Entre los principales rubros atendidos con los recursos del PFTPG en el ámbito municipal sobresalen: adquisición de equipo básico, elaboración de diagnósticos y de Programas de Cultura Institucional, capacitación y sensibilización en perspectiva de género.

#### Unidades de Género

En 2013, 11 (64.7%) de las 17 dependencias del Poder Ejecutivo Federal contaban con una Unidad de Género dedicada a promover e implementar acciones para fomentar una cultura organizacional con enfoque de género y no discriminación, y contribuir a la transversalidad de género en el diseño, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Lo que muestra un avance significativo en el logro de una de las metas de mediano plazo que México destacó en su Segundo Informe de cumplimiento de la PAB, presentado en 2004 y que planteaba: “Contar con instancias de coordinación y enlace con recursos financieros y humanos suficientes en todas las dependencias del Ejecutivo Federal, para atender las necesidades de las mujeres”. Entre los resultados más relevantes de la institucionalización de género en la administración pública federal destacan: la elaboración y ejecución en cada dependencia de un Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; la implementación del Programa de Cultura Institucional (PCI) 2009-2012; la creación y operación de mecanismos y procedimientos de prevención y atención del hostigamiento y acoso sexual; la capacitación y profesionalización de personal en materia de igualdad de género; y la instalación y coordinación de mesas intrainstitucionales y redes de género al interior de cada dependencia.

Con el propósito de fortalecer su carácter estratégico, el Proigualdad 2013 2018 estableció como meta para el año 2018, la creación o fortalecimiento, a nivel de alta dirección, de 25 Unidades de Género en la Administración Pública Federal. Con este fin, en 2014, se etiquetaron 34.3 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el fortalecimiento o creación de 11 Unidades de Género.

## Cultura Institucional

Incidir en la cultura organizacional de los tres poderes y órdenes de Gobierno para transformar las instituciones públicas mexicanas en espacios laborales más justos e igualitarios, libres de estereotipos de género, así como de exclusión y discriminación, es un objetivo relevante para el Inmujeres y para lograrlo cuenta con el PCI.<sup>87</sup>

Las Unidades de Género, así como 229 áreas de la Administración Pública Federal (APF), implementaron el Programa de Cultura Institucional 2009-2012.<sup>88</sup> Para el periodo 2013-2015, el Programa de Cultura Institucional para la Igualdad (PCI) tiene como objetivo garantizar el cumplimiento e institucionalización del principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la cultura organizacional de la APF, mediante la instrumentación de acciones en relación con tres ejes: clima laboral, hostigamiento y acoso sexual, y corresponsabilidad; y dos estrategias transversales: capacitación y comunicación.

### Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH)

En el periodo 2008-2013 se realizaron 16 sesiones ordinarias del SNIMH, a las que asistieron enlaces representantes de 19 dependencias y 35 entidades de la APF, organismos autónomos y personal de los Poderes Legislativo y Judicial. El resultado fue el establecimiento de 76 acuerdos que han contribuido al cumplimiento de la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

### Presupuestos con perspectiva de género

En enero de 2012 se publicaron las reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en donde se establece que los resultados del ejercicio del presupuesto del anexo transversal para la igualdad entre mujeres y hombres, deberán incluirse en el Informe de la Cuenta Pública; también señala que no se podrán realizar reducciones al presupuesto de los programas contenidos en dicho anexo transversal. De igual forma, se han realizado importantes esfuerzos para aumentar y dar seguimiento a las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.

En 2014, el presupuesto etiquetado asciende a 1,671,732,522 dólares de los cuales se concentra en dos rubros: el empoderamiento económico de las mujeres, al que corresponden 835,920,516 dólares, equivalentes a 52% del total; y la salud de las mujeres, al que se destinaron 363,905 dólares que representan 21%.

### Capacitación en género

En 2009, el Inmujeres creó e implementó dos innovaciones en las estrategias de capacitación que había venido desarrollando, cuyas repercusiones han sido altamente significativas en las prácticas de capacitación: los cursos en línea y la certificación de competencias en género.

Por otra parte, la elaboración de estándares de competencias en género ha permitido homogenizar los criterios de calidad con los que se deben realizar ciertas funciones laborales. Estos estándares se han concentrado en servicios de atención a la violencia, acreditando a quienes brindan atención telefónica a mujeres víctimas de la violencia; la acreditación de las personas que implementaban el Modelo de Equidad de Género en la gestión de los recursos humanos en empresas privadas y dependencias y entidades de la APF, estatal y municipal; así como de las personas que imparten cursos de capacitación en género.

Bajo estas dos innovaciones, la capacitación que imparte el Inmujeres se ha diversificado temáticamente y en las modalidades de impartición, al tiempo que ha incrementado el número de personas capacitadas.

### **La mujer y los medios de difusión**

Haciendo referencia al marco legal que regula los contenidos de los medios, la Cámara de Diputados promovió acciones que sirvieron como base para la publicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en la que se establece que la Secretaría de Gobernación es la instancia encargada de vigilar que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia y que se fortalezca la dignidad de las mujeres, así como de sancionar el incumplimiento de esta disposición. También se cuenta con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación que prohíbe ofender, ridiculizar o promover la violencia mediante mensajes e imágenes que se difunden en los medios de comunicación.

Del 2009 al 2013 se reportaron avances en la institucionalización de la perspectiva de género en las estrategias de comunicación mediante la implementación de campañas<sup>98</sup> sobre derechos humanos, prevención de la violencia y uso de redes sociales.

Se realizaron cursos de capacitación para el desarrollo de habilidades en la elaboración de monitoreos televisivos, detección de contenidos sexistas, programas de denuncias, sensibilización y orientación.

En materia de acceso de las mujeres y su participación en la expresión de ideas, se implementaron proyectos enfocados a promover el arte de mujeres creadoras en espacios públicos, galerías y páginas web.

Se realizaron acciones encaminadas al fortalecimiento de la participación de mujeres jóvenes en el uso de las nuevas tecnologías, específicamente en redes sociales. En medios de comunicación impresos y electrónicos se ha promovido una imagen respetuosa y sin estereotipos de las diferencias entre mujeres y hombres en los ámbitos sociales, culturales, económicos y deportivos, entre otros.

En cuanto a la producción de contenidos, se difundieron campañas de sensibilización en diversos medios de comunicación dirigidas a mujeres y hombres de diferentes sectores en los temas de erradicación de la violencia contra las mujeres, igualdad en medios, trata de personas, derechos humanos, narcotráfico, género, trabajo doméstico y la cultura de

denuncia en casos de hostigamiento y acoso sexual que fueron transmitidas en todo el país.

Se han elaborado y difundido los boletines “Inmujeres al día” y el suplemento “Todas” y se publicaron *banners* relacionados con la temática de género en diversos portales. Aunado a esto, se organizaron eventos con mujeres que participan en los medios de comunicación como el Encuentro Internacional de Blogueras, el 5º Encuentro de la Red Internacional de Periodistas con Visión de Género y de la Red Nacional de Periodistas.

Como parte de las tareas realizadas para la adopción de la perspectiva de género entre profesionales de la comunicación en instituciones públicas, se llevaron a cabo Reuniones Nacionales de Áreas de Comunicación Social y Difusión de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las entidades federativas. Y finalmente, en lo relativo al área de publicidad y marketing se firmaron acuerdos con el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria para sensibilizar en perspectiva de género al personal de las 200 agencias que lo integran. Como un incentivo, se instauró la entrega del Reconocimiento Esperanza Brito, para reconocer el trabajo de las agencias de publicidad que desarrollen campañas que promuevan una imagen no discriminatoria ni estereotipada de las mujeres.

### **La mujer y el medio ambiente**

En materia normativa, destaca la Ley General de Cambio Climático que entró en vigor en octubre de 2012 y mandato al Gobierno Federal a elaborar la Estrategia Nacional de Cambio Climático, expedida en junio de 2013. Esta Estrategia señala que en el diseño de todas las políticas de cambio climático deben considerarse los aspectos de género, etnia, discapacidad, desigualdad, estado de salud e inequidad en el acceso a servicios públicos. Asimismo, dispone diseñar e implementar una estrategia de comunicación efectiva tomando en cuenta la diversidad de contextos, incluyendo el género, así como la incorporación del enfoque de género en las estrategias de reducción de la vulnerabilidad social.

En lo que respecta a la planeación nacional, el Gobierno de México reconoce que para conseguir la sustentabilidad medioambiental, es necesario garantizar la participación de las mujeres, así como su acceso, control y manejo de los recursos naturales. Para ello, los programas establecen estrategias específicas para incorporar la perspectiva de género en las políticas ambientales y de sustentabilidad, incluyendo la armonización legislativa con las convenciones y tratados internacionales de derechos humanos de las mujeres y la incorporación del género en la detección y disminución de riesgos, la atención a emergencias y la reconstrucción en desastres naturales.

Con relación a la participación de México en el contexto internacional, en diciembre de 2010 se realizó en este país la Décimo Sexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP-16). Para la construcción de la agenda de esta Conferencia, se realizaron 30 talleres estatales sobre género y cambio climático en 26 entidades federativas, y reuniones virtuales para compartir experiencias en torno al tema del cambio climático, reflexionar y analizar las

repercusiones del problema en los ámbitos de desarrollo y proponer acciones desde las experiencias y conocimientos de las y los participantes. Como resultado, se elaboró la Declaratoria Mexicana sobre género y cambio climático con 13 propuestas concretas sobre mitigación, cuatro de adaptación y ocho de financiamiento.

Previo a la COP-16, a fin de crear un espacio para el análisis y el debate de las principales temáticas en cuanto al género, la gestión de riesgos de desastres y el cambio climático, y generar propuestas innovadoras sobre la mitigación, adaptación, financiamiento y políticas públicas, se realizó el Foro Internacional “La Dimensión de Género en el Cambio Climático y la Gestión Integral de Riesgos de Desastres”.

México ha avanzado en la provisión de servicios básicos en las viviendas (92% cuenta con agua entubada y 98% con energía eléctrica), 108 sin embargo, 3.7 millones de mujeres, de las cuales 232 mil son niñas menores de 15 años, todavía acarrear agua y leña. En 2008, esta cifra se ubicó en 4.3 millones de mujeres, lo que significa una reducción de 14% del 2008 al 2012.

Entre las acciones emprendidas destacan los programas encaminados a fortalecer las capacidades del funcionariado público para desarrollar intervenciones de adaptación y mitigación desde la perspectiva de género, así como programas que promueven entre las mujeres la gestión y uso eficiente de los recursos naturales.

De igual forma, se organizan Encuentros Nacionales de Mujeres Rurales, Indígenas y Campesinas con la finalidad de generar un espacio de participación activa por medio del intercambio de experiencias en torno a temas como la organización social y productiva, la tenencia de la tierra y la certidumbre jurídica.

La capacitación e inclusión de la perspectiva de género en los programas del sector ambiental se fortalecieron a partir de 2008, cuando se etiquetaron recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para tres programas: el Programa de Empleo Temporal, el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible y el Programa hacia la Igualdad de Género y la Sustentabilidad Ambiental. De 2009 a 2013, el presupuesto etiquetado para estos tres programas se incrementó 185%.

Estos programas fortalecen las capacidades de las mujeres para la organización y gestión de proyectos ambientales, para generar habilidades y conocimiento sobre opciones de desarrollo productivo aprovechando de manera sustentable los recursos naturales, y se fomentan prácticas que contribuyen a la igualdad y no discriminación hacia las mujeres, en particular en zonas rurales e indígenas.

En el Programa de Empleo Temporal se promueve que en los Comités de Participación Social haya representación de mujeres, ya sea como presidentas, secretarías o tesoreras. En 2012, 31% de los Comités fueron dirigidos por una presidenta, 61% tuvieron una secretaria y 65% una tesorera. El programa a partir de 2010 apoya proyectos relacionados directamente con la conservación ambiental y la preservación de ecosistemas y recursos naturales.



Finalmente, al Programa de Coinversión Social se brinda apoyo a proyectos de las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el rescate de recursos naturales, la cultura del cuidado del agua, la recarga de mantos acuíferos y la promoción de procesos de organización intercomunitaria para el ordenamiento ecológico. De 2009 a 2013, apoyó 56 proyectos, en beneficio de 5 mil mujeres y niñas.

### **Agenda de Desarrollo Post 2015**

En la definición de la Agenda de Desarrollo Post 2015, México ha destacado la importancia de tener una perspectiva de inclusión social, política y económica de las mujeres. La igualdad de género es central en dicha perspectiva, ya que busca crear las condiciones que garanticen la participación de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida pública y privada. Así, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres deben considerarse como palancas efectivas para el desarrollo.

México promueve que en todos los objetivos y metas que se plateen en dicha Agenda, se incorpore la perspectiva de género, con especial énfasis en una vida libre de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

Se promueve la inclusión de un Objetivo transformador sobre igualdad de género, derechos y empoderamiento de las mujeres en la Agenda Post 15. Este Objetivo deberá integrar tres dimensiones críticas: garantizar una vida libre de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres; garantizar la igualdad de género para promover el desarrollo de capacidades y la distribución de recursos, y la igualdad de género en la toma de decisiones en todos los sectores públicos y privados, y en el ámbito familiar.

Es indispensable que la perspectiva de igualdad género se incluya de manera transversal en todos y cada una de las metas y objetivos de la agenda desarrollo post 2015, e incorporar datos desagregados por sexo, que nos permitan evaluar claramente el avance en la igualdad sustantiva en materia de género.

**EN EL CAMINO DE LA DEMOCRACIA PARITARIA.  
PERSPECTIVAS Y PARADOJAS**



## EN EL CAMINO DE LA DEMOCRACIA PARITARIA. PERSPECTIVAS Y PARADOJAS\*

*Leticia Santín Del Río\*\**

La lucha de las mujeres por la igualdad de género comenzó por los derechos políticos. A partir de la segunda mitad del siglo XX el reconocimiento de los derechos de la mujer se ha dado tanto en el marco normativo internacional como a nivel de las naciones. A pesar de los significativos avances, es necesario profundizar y fortalecer los logros en materia de igualdad de género, y continuar en el camino para eliminar los obstáculos que impiden el pleno goce y disfrute de los derechos políticos y electorales de la mujer. Justamente en México estamos celebrando un aniversario más del reconocimiento del derecho de las mujeres al voto, que se dio en 1953.

Los derechos humanos son iguales para mujeres y hombres; sin embargo, referirse a los derechos humanos de las mujeres no significa establecer un catálogo distinto de derechos, sino hacer visibles los aspectos en los que las mujeres son menos favorecidas o reciben discriminación de género por razones políticas, culturales y sociales.

Los tres principales derechos políticos que se encuentran reconocidos en las principales declaraciones internacionales, tratados generales de derechos humanos e instrumentos específicos<sup>2</sup> son: el derecho a la participación política, el derecho a votar y ser elegida o elegido y el derecho a tener acceso a la función pública. Estos derechos están relacionados intrínsecamente con la democracia. Se encuentran en el artículo 7o. de la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer, conocida por sus siglas en inglés como CEDAW.

Asimismo, dentro de los ocho Objetivos del Milenio, el objetivo 3 enfatiza la necesidad de promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer. De modo que en ese camino nos encontramos para apoyar el fortalecimiento de procesos que permitan una legítima participación de toda la ciudadanía, mediante estrategias que empoderen a las mujeres para ganar terreno en los espacios de decisión política.

Cada Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos, lo que incluye la legislación interna para prevenir, investigar, erradicar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, y con ello lograr garantizar a las mujeres la igualdad de derechos, la igualdad de oportunidades y de los resultados, así como la no discriminación entre hombres y mujeres tanto en el plano formal como en el material.

---

\*Intervención presentada en el evento "Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad", organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 18 al 21 de octubre; mesa plenaria sobre Derechos políticos, construcción de ciudadanía y género.

\*\* Politóloga e investigadora. Asesora para la Unidad de proyectos de Asistencia Electoral y Cultura Democrática del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-México.

<sup>2</sup> Principales instrumentos: Declaración Internacional de Derechos Humanos, Carta Democrática Interamericana, pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, Convención Americana de Derechos Humanos, Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos políticos de la Mujer, Convención sobre los Derechos políticos de la Mujer de las Naciones Unidas, Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Declaración y programa de Acción de Viena y Declaración y plataforma de Beijing

Para el fortalecimiento del ejercicio de los derechos humanos en materia de igualdad de género y plena participación política de las mujeres, no son suficientes las reformas legislativas. Los Estados deben adoptar medidas especiales de carácter temporal, también conocidas como “acciones afirmativas”, para acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres y corregir la distribución desigual de las oportunidades y beneficios en una sociedad determinada. En suma, se trata de garantizar el goce y disfrute de los derechos políticos y electorales en condiciones de igualdad.

En específico, el artículo 4.1 de la CEDAW establece que los Estados pueden tomar medidas especiales de carácter temporal que aceleren el logro de la igualdad entre los sexos sin que éstas sean interpretadas como discriminatorias para los hombres. Las medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y trato.

Tomar en serio la idea de igualdad de género y la plena participación política de las mujeres implica tener estrategias para la igualdad. Por ello, los Estados requieren implementar medidas para eliminar cualquier obstáculo y forma de discriminación contra las mujeres. Para tutelar debidamente el principio de igualdad se han implementado una serie de acciones afirmativas que impulsan políticas prácticas, como el sistema de cuotas, o formas de juzgar con perspectiva de género, entre otras estrategias.

El punto de partida de esta reflexión en torno a las perspectivas y retos de los derechos políticos y la igualdad efectiva, es que para la participación político-electoral de las mujeres es central incorporar la idea de la democracia paritaria al ordenamiento jurídico para avanzar en la igualdad de representación, introduciendo legalmente en las leyes electorales el sistema de cuotas de género. En este sentido, incorporar la idea de la democracia paritaria es importante debido a dos consideraciones que permiten dar pasos para avanzar en el camino a la igualdad:

a) por una cuestión estrictamente estadística: todos sabemos que las mujeres constituyen alrededor de la mitad de los ciudadanos de un país. En nuestras sociedades plurales y diversas, las mujeres forman parte de la mitad de las inteligencias y de las capacidades de la humanidad.

b) La introducción de la democracia paritaria en un país no indica necesariamente construir una representación especial por razón de género, lo cual no implica ningún tipo de división del concepto constitucional de representación. En otras palabras, la democracia paritaria no defiende que un determinado número de escaños debe necesariamente ser ocupado por mujeres porque estos escaños deban ser protegidos como ocurre con minorías étnicas en algunos países, sino porque a la hora de establecer la representación, tanto los ciudadanos como las ciudadanas constituyen la mitad hombres y la mitad mujeres en una sociedad, de modo que el interés o la representación debe tener una composición similar a la de la sociedad.

Considerando lo anterior, no se rompe o distorsiona la categoría de ciudadanía ni se disuelve el interés general. Lo que se edifica en efecto es una ciudadanía y un concepto

de interés general, en medida similar a como está constituida la sociedad, en hombres y en mujeres. Estas dos consideraciones son respuestas que nos permiten ver la importancia de la representación y, a la vez, valorar por qué es tan importante limitar, en el caso de los partidos políticos, la libertad de elegir a cualquier persona.

En este sentido, un paso más en este camino a la igualdad sería que el objetivo de una representación política en una medida similar a la composición de la población, aproximadamente 50% hombres y 50% mujeres, se pueda lograr de forma natural por el propio avance de la sociedad. Dicho de otra manera, la mejor forma de la paridad es la que no tiene que ser promulgada ni declarada como una obligación a cumplir, sino que es el resultado del avance social. Sin embargo, la autorregulación en la representación política no siempre tiene efectos óptimos, aunque hay ejemplos interesantes, como pasa en las escuelas o universidades, en las que se ha conseguido avanzar en términos de paridad como producto de un avance social.

A pesar de la intensa actividad de las sufragistas de hace un siglo en Gran Bretaña y los Estados Unidos, según datos de la Unión parlamentaria, tienen bajos índices de participación de las mujeres en los parlamentos, entre el 15% y el 22%. Llama la atención que en el campo de la representación política haya dificultades para la consecución de la igualdad. En países de América Latina como en los de Europa hay fuertes contrastes entre los cargos públicos representativos y los de la función pública, en general en esta última se está logrando la paridad por sí misma y más rápidamente que en los cargos de elección popular.

Recapitulando, podemos decir que: 1. La autorregulación social no ha logrado el objetivo de la paridad en la representación política. 2. La calidad de la democracia sería mejor si se puede recurrir al 100% de la población en la selección de candidatos, porque somos aproximadamente la mitad de hombres y la mitad de mujeres de la población de un país, mismos que tienen derecho al poder, a ser representados y a tener voz y expresión política. Es decir, ambos tienen derecho a no ser excluidos. 3. El objetivo de la paridad es deseable para la evolución democrática de nuestros Estados<sup>3</sup>.

Entonces, ¿cuál sería el siguiente paso? Considerar apropiado cierto grado de intervención para corregir situaciones de desigualdad y discriminación por razón de género. Los poderes públicos están legitimados para remover los obstáculos que impiden la igualdad real por razones de género en la configuración de la representación, para lograr el pleno goce y disfrute de los derechos políticos y electorales de la mujer. En particular, sabemos que la decisión positiva y precisa sobre los medios adecuados para conseguir fines constitucionales en relación con la igualdad real o efectiva es una función que compete al legislador desarrollar.

Una manera de hacer real un principio de igualdad en los países es la de adoptar las cuotas. Hay diferentes sistemas de cuotas, y el nivel de intervención de los poderes públicos varía para la configuración de candidaturas electorales. Ahora bien, dentro de

---

<sup>3</sup> Santolaya, pablo (2009), Parlamento y partidos políticos. Democracia paritaria y partidos políticos, mimeo. (Catedrático de Derecho constitucional, Universidad de Alcalá. Vocal de la Junta Electoral Central, España).

las distintas soluciones encontramos que, en los países nórdicos (Suecia, por ejemplo) la cuota femenina ha sido una política libremente asumida por los partidos políticos, es una decisión interna y voluntaria, y están situados en el segundo lugar del ranking de índice de paridad, 45% de los escaños parlamentarios los ocupan las mujeres; en contraposición, en Finlandia la cuota se impuso legalmente, y han llegado al 40%, y ocupa el séptimo lugar; en el caso de Dinamarca, al 38%, y está en treceavo. México, por su parte, que está legislado, cuenta con un 27.2%, ocupando el lugar treinta y cuatro, de 136 países. El primer lugar lo tiene Ruanda, con el 56.3% de escaños ocupados por mujeres, y cuenta con una legislación que establece un mínimo del 30% de mujeres en los poderes Legislativo y Ejecutivo<sup>4</sup>. Los acuerdos internos en cada país son distintos, desde soluciones internas y voluntarias hasta leyes que las impulsan.

A simple vista resulta contradictorio que donde mejor ha funcionado la democracia paritaria es donde no hay leyes que la imponen. Sin embargo, en ocasiones los cambios se dan en la ley, donde es preciso corregir a los actores políticos si no atienden suficientemente el valor constitucional en alcance al principio de igualdad y de no discriminación, y también están los pocos casos donde la iniciativa se da dentro de los partidos políticos. El dilema está presente en cuanto al grado de intervención para generar mecanismos electorales que garanticen la paridad de género, pues entran en juego otros principios y derechos constitucionales, como el de la libertad electoral.

Entonces, como no ocurre naturalmente el empuje interior, las medidas de carácter temporal como las cuotas ayudan a la democracia y a los partidos políticos. Algunos países favorecen la adopción de cuotas, al introducir medidas que incentivan a los partidos por medio de subvenciones especiales en proporción al número de mujeres elegidas; esto es, se premian las listas paritarias. En otros se “castigan”, como es el caso francés, reduciendo las subvenciones, o al modo belga, reduciendo el número de candidatos que un partido puede presentar. Y una tercera posibilidad es limitar la libertad de los partidos políticos al hacer de la paridad una condición de la participación electoral obligando a las fuerzas políticas y a la ciudadanía a que el ejercicio del derecho del sufragio se ejerza de forma paritaria.

Esto último es el caso de México. Entre los avances en 2008 se introdujo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CO-FIPE), una proporción del 40/60 en cuanto al sistema de cuota de género para el registro de las candidaturas. De igual forma, para alentar la igualdad de oportunidades se asigna el 2% del financiamiento público, que es otorgado a los partidos políticos para el desarrollo de actividades de capacitación y para fomentar el liderazgo político de las mujeres.

En el contexto mexicano, el ejercicio del derecho de las mujeres del ámbito urbano, rural y de las mujeres indígenas a elegir, a ser electas y a participar —sobre la base de la igualdad política formal y material en la vida pública—, ha tenido insuficientes avances que se reflejan, entre otros aspectos, en una subrepresentación política, tanto en las

---

<sup>4</sup> Para consulta: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> Bases de datos de los parlamentos en la página Web de la Unión Interparlamentaria Women in National parliaments.

contienda electoral como en las estructuras de las instituciones vinculadas con la participación política de las mujeres y, en última instancia, en los desequilibrios existentes en las relaciones de poder entre géneros.

Teniendo en cuenta este panorama, hay reflexiones interesantes en el tema de la participación y representación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad con relación a qué hacer para lograr el avance cualitativo en la composición paritaria de nuestras instancias de representación. Lo importante es saber a dónde queremos llegar al utilizar cualquier sistema a favor de los hombres o de las mujeres o de ambos.

Como mencioné, se puede hacer el cambio por ley, con lo cual con el paso del tiempo probablemente las reglas de alternancia abonarán el camino del cambio cultural (al considerar que hay hombres y mujeres competentes por igual). Será entonces cuando las medidas de carácter temporal cesarán. Este tipo de leyes puede dejarse, ya que existirían mujeres líderes en los partidos políticos, mujeres en los espacios de toma de decisiones o mujeres presidentas, se habrán alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato. Y será entonces cuando la autorregulación tome carta de naturalidad.

Acabo estas reflexiones retomando a María Leissner, embajadora para la Democracia en Suecia. Ella comenta: “lo interesante de las cuotas de género es que liberan a las mujeres, les permiten ocuparse no sólo de los asuntos que les conciernen, sino de diferentes temas como pueden ser las finanzas o las relaciones exteriores. La ley de cuotas, nos libera del asunto de género, eso es lo paradójico”. Por estas razones, es importante realizar esfuerzos articulados con agentes electorales, como son autoridades electorales, legisladores, partidos políticos y con actores políticos y académicos, que impulsan acciones en materia de igualdad de género, para generar integralmente estrategias sustantivas de atención a los problemas y necesidades prácticas de las mujeres para la expansión de sus derechos humanos. Acciones concertadas y de largo alcance requieren ser convenidas con las diversas instituciones políticas mexicanas, así como instancias de participación política y de representación de las mujeres.

#### **Referencias Bibliográficas**

- 7o. y 8o. Informes consolidados de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), septiembre de 2010.
- Equidad de género y derecho electoral en México, México, TEpJF, 2009.
- Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos políticos-electorales de las mujeres en México, México, TEpJF, 2009. Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD





**LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES ES  
PROGRESO PARA TODA LA SOCIEDAD**



## LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES ES PROGRESO PARA TODA LA SOCIEDAD.\*

- La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son requisitos para alcanzar el desarrollo sostenible.
- Naciones Unidas llama a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacia el 2015.
- El desarrollo, la democracia y la promoción y respeto de los derechos humanos demandan la plena participación de mujeres y niñas en todas las áreas.

A poco más de un año para que se cumpla el plazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>5</sup>, el desarrollo, la inclusión y la no discriminación de las mujeres, jóvenes, adolescentes y niñas en México siguen siendo desafíos pendientes. Persisten profundas brechas de desigualdad. Por eso es urgente avanzar con determinación para lograr los Objetivos, cumplir con las metas de paridad e igualdad sustantiva que México se ha propuesto y acordar la nueva agenda global para el desarrollo sostenible posterior a 2015.

México ha demostrado avances en la calidad de vida de las personas y la disminución de la pobreza extrema y el analfabetismo. Sin embargo, los progresos realizados siguen siendo demasiado lentos y desiguales para las mujeres y las niñas. En el informe "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2013"<sup>6</sup> los datos son contundentes:

- En educación, si bien hubo avances en la cobertura siguen siendo retos mejorar la calidad de la educación con enfoque de género e interculturalidad, ampliar las oportunidades educativas para las mujeres rurales e indígenas y erradicar la segregación de las mujeres a nivel licenciatura y de postgrado.
- La producción de alimentos, y el incremento de las capacidades productivas de la población beneficiaria de los programas sociales son piezas clave de la política pública dentro de la estrategia contra el hambre. Las mujeres son la piedra angular de la economía

---

<sup>4</sup> CINU, Mensaje de la ONU en México en el Día Internacional de la Mujer, consultado el 14 de noviembre de 2014 en la URL: <http://www.cinu.mx/comunicados/2014/03/la-igualdad-entre-mujeres-y-ho/>

<sup>5</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el año 2000, 189 naciones se comprometieron a cumplir un conjunto de metas mínimas en materia de desarrollo, para un lapso de 15 años. Los ODM se proponen erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza básica universal; alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; mejorar la salud materna e infantil; combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

<sup>6</sup> [\\*\\*www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/](http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/)

rural, sin embargo, en comparación con los hombres sólo obtienen una fracción de la tierra, del crédito, de los insumos (como semillas mejoradas y fertilizantes) y de la formación e información en agricultura que ellos reciben.

- En empleo sigue pendiente incrementar la participación de la mujer en el ámbito laboral, aumentar la calidad del empleo, asegurar igual salario por trabajo de igual valor y poner en marcha políticas públicas que respondan a las necesidades de cuidado de niñas y niños, personas adultas mayores, enfermas o con alguna discapacidad que requieren cuidados. Hay más mujeres que hombres trabajando por cuenta propia o en trabajos no remunerados, expresión de precariedad laboral. En 2012, la proporción de mujeres en esas condiciones fue de 32 por ciento, en tanto que la de los hombres fue de 26 por ciento. La tasa de participación económica también muestra profundas brechas: De cada 100 hombres en edad de trabajar, 77 participan en el mercado de trabajo. De cada 100 mujeres, sólo lo hacen 44.
- El trabajo no remunerado (trabajo doméstico y de cuidados) es uno de los obstáculos más serios que enfrentan las mujeres para incorporarse al mercado laboral. Según la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo de 2009, el 77 por ciento de este trabajo en México lo llevan a cabo las mujeres. En 2011, el INEGI calculó el valor económico de este trabajo en 22 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).
- En participación política se reconoce el avance en representación parlamentaria: actualmente hay un 37 por ciento de mujeres en la Cámara Baja y un 34 por ciento en el Senado y la paridad es desde este año obligación Constitucional. Sin embargo el rezago es grande en el ámbito local: sólo un 7 por ciento de las presidencias municipales están ocupadas por mujeres. Se necesita intensificar los esfuerzos para asegurar la participación igualitaria de las mujeres en todas las esferas, incluyendo los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en los gobiernos locales, en el sector privado, en la academia, en los medios de comunicación y al interior de los partidos políticos.
- En salud, pese a haber disminuido la razón de mortalidad materna desde 1990, en 2013 se reconoció que el ritmo de avance es insuficiente para cumplir con la meta. El Objetivo relacionado con el mejoramiento de la salud materna es el que presenta el mayor rezago en el cumplimiento de las metas planteadas para 2015. Si bien las mujeres jóvenes tienen menos riesgo de morir que las adultas, casi el 15 por ciento de las muertes por condiciones de embarazo, parto o puerperio en 2011 ocurrieron en menores de 20 años.
- Para prevenir embarazos adolescentes es necesario el acceso a información, educación (incluida la educación integral en sexualidad), anticonceptivos modernos, servicios de salud sexual y reproductiva y asegurar las oportunidades educativas y laborales para las madres jóvenes, así como prevenir y eliminar la violencia, en especial

la violencia sexual. Preocupan y llaman a la urgente acción los embarazos en niñas menores de 15 años, expresión de violencia sexual y franca violación a sus derechos.

Hoy, y todos los días, decimos NO a la discriminación y la violencia contra mujeres y niñas. La participación plena de mujeres y niñas en la cultura, la sociedad, la política y la economía es fundamental para la democracia, la justicia y el desarrollo sostenible.

Los países en el mundo están trabajando actualmente para definir la agenda de un desarrollo sostenible para después del año 2015. En esa agenda es imprescindible considerar la igualdad de género como eje transversal a los objetivos que se planteen, así como considerarla un objetivo de desarrollo transformador e independiente, en sí mismo.

Podemos romper el círculo de la pobreza y la desigualdad si generamos las condiciones necesarias para que niñas, adolescentes y jóvenes vivan libres de violencia y discriminación y puedan acceder a oportunidades de educación, tecnología y posteriormente a empleo de calidad.

La nueva agenda de desarrollo requiere de un entorno efectivo y propicio para la igualdad de género. Incluye instituciones comprometidas, buena gobernanza, y políticas económicas y sociales inclusivas con mejores evidencias y presupuestos y la respuesta al cambio climático y la sostenibilidad ambiental. También requiere acceso a la justicia y la implementación de todas las obligaciones y compromisos de derechos humanos asumidos por México, teniendo en cuenta las particularidades de grupos en mayores condiciones de vulnerabilidad como las niñas y mujeres migrantes, refugiadas, rurales, indígenas, afrodescendientes y en condiciones de pobreza, entre otras.

Las Naciones Unidas en México llaman a renovar los esfuerzos de todos los órdenes y niveles de gobierno, la sociedad civil, la academia y el sector privado y se suman a los esfuerzos y las voluntades para lograr la plena participación política y económica de las mujeres y la plena realización de sus derechos humanos. Es tiempo de que la igualdad sea una realidad para las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres en México y el mundo. Hoy y todos los días, la igualdad para las mujeres es progreso para toda la sociedad.



# **DESARROLLO E IGUALDAD DE GÉNERO**





## DESARROLLO E IGUALDAD DE GÉNERO<sup>7</sup>.

### Políticas públicas y género.

Al incorporar la dimensión de género en las estrategias de desarrollo de América Latina y el Caribe se abre un nuevo marco analítico para el debate y la generación de políticas, más amplio que el enfoque tradicional, pues se agrega una noción del trabajo que incluye el trabajo productivo y el reproductivo, al igual que el ejercicio de los derechos de las mujeres, como una condición para que el crecimiento económico se traduzca en mayor bienestar para toda la población. Para abordar este tema se requiere, previamente, una reflexión sobre los efectos que tiene el crecimiento económico en el empleo de las mujeres y en las desigualdades socioeconómicas y de género.

Para la generación de políticas que contribuyan a la autonomía económica de las mujeres y a la concreción del trabajo decente son necesarias acciones y medidas de políticas de carácter público y de los agentes sociales en esta dirección. Igualmente, solo la acción decidida de los gobiernos y de las sociedades puede revertir la desigualdad regional y la desigualdad de género, que son fenómenos estructurales y persistentes en la región. Dejadas a su libre albedrío, tales inequidades tienden más a perpetuarse en el tiempo que a disolverse, tanto en escenarios adversos como favorables de crecimiento económico.

En esta perspectiva, el desarrollo económico de los países constituye una condición fundamental pero insuficiente para la promoción de la igualdad. En otras palabras, los países necesitan avanzar hacia un desarrollo incluyente y sostenible, donde la dimensión de género este manifiesta desde el comienzo. Las políticas económicas no son indiferentes al género, pues sus resultados inciden de forma diversa en los distintos segmentos de la población. Como las mujeres están sobres representados en algunas situaciones, tales como, por ejemplo, en el contingente de los pobres de la región, dados que son quienes reciben menores ingresos, así como en los segmentos con altos niveles de informalidad y en el desempleo, es necesario lograr una mayor visibilización de las políticas económicas que las afectan y cuya preservación o rectificación puede incidir de modo determinante sobre la calidad de sus empleos y de sus vidas.

En la esfera de las políticas macroeconómicas, donde tradicionalmente no se considera la perspectiva de género, una importante discusión todavía pendiente es respecto de la carga tributaria y su incidencia en las mujeres. Por ejemplo, es posible presumir que, dada la regresividad que caracteriza las estructuras tributarias de la región, en última instancia son las mujeres pobres quienes pagan relativamente más impuestos que los hombres ricos. Otra posibilidad en este campo es que en su tarea relativa a las políticas monetarias, los bancos centrales de los países puedan asumir una perspectiva dual, de manera que en lugar de trabajar solo bajo la orientación de las metas de inflación, su

---

<sup>7</sup> Extracto del documento: "Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe", Informe 2013, CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT,

misión pueda consistir en la generación del máximo de empleo con el mínimo de inflación. Políticas de este tipo beneficiarían a las sociedades en su conjunto, y en especial a las mujeres, tanto en materia de empleo como en los gastos domésticos. También es bastante nítido como la política cambiaria afecta las remisas que las trabajadoras migrantes realizan a sus países de origen. Del mismo modo, las políticas microeconómicas también afectan a las mujeres: las políticas de ciencia y tecnología, sectoriales, industriales y agrícolas tienen efecto directo sobre los empleos y su calidad, conformando estructuras productivas más o menos inclusivas, más o menos generadoras de bienestar.

Tradicionalmente adscritas a las políticas sociales, las políticas de empleo no se resuelven solo en este ámbito. Desde una perspectiva de género, las políticas de empleo necesitan adquirir un amplio alcance y se refieren a la generación de puestos de trabajo, al acceso, la progresión y la permanencia de las mujeres en el empleo con igualdad de trato y de oportunidades. En suma, se encuentran situadas en el camino hacia el trabajo decente. Los tres principales desafíos para avanzar en América Latina y el Caribe hacia la aplicación de políticas de desarrollo y empleo que contengan una perspectiva de género son los siguientes:

- Insertar el tema en la agenda pública de los países: se requiere llamar la atención sobre los beneficios que pueden tener las políticas de desarrollo equitativo que incluyen transversalmente una perspectiva de género, a fin de ir creando una opinión pública proclive a estas. La contribución femenina ocurre cotidianamente en los espacios del cuidado y de la reproducción social, dado que las mujeres persisten como las principales responsables de estas tareas. Asimismo, las mujeres son muy importantes en la esfera productiva, sin perjuicio de que sus empleos y remuneraciones sean desiguales respecto de los hombres, y de que muchas mujeres están fuera del mercado de trabajo. En la región, las mujeres constituyen un contingente fundamental para la construcción de sociedades más homogéneas.
- Promover cambios de los marcos legales: proseguir con el examen de las posibles trabas que persistan en las normativas nacionales en materia de igualdad de género, no obstante la intensa promoción de leyes y normas relacionadas con la igualdad, tanto en el ámbito civil como en el de trabajo, realizada en las últimas dos décadas.
- Generar las políticas públicas necesarias: a cada país, conforme sus especificidades, corresponde un conjunto de acciones públicas coordinadas hacia este objetivo. Para eso, tanto las experiencias locales como las internacionales son insumos estratégicos. Además, la ampliación del diálogo social y, particularmente en lo que se refiere a las mujeres, la apertura y apoyo a su participación en el espacio público pueden traducirse en políticas más precisas en sus objetivos y ejecución.

La actual coyuntura constituye una oportunidad indeclinable para la incorporación de la equidad de género como una de las metas prioritarias en el avance de los países hacia

estilos de desarrollo justos e incluyentes. El progresivo debilitamiento del paradigma de la desregulación del mercado (asociado a las recomendaciones de política pública promovidas por el consenso de Washington), conjuntamente con la recuperación de la legitimidad de la intervención del Estado en la economía, que hoy se encuentra presente en las estrategias de varios gobiernos de la región, otorga un marco promisorio para avances en torno a la igualdad de género. Asimismo, la recuperación de cierto equilibrio y solvencia fiscal dota a los gobiernos de mayores grados de libertad para impulsar políticas al respecto, lo que resulta imprescindible en la promoción de cambios.

### **El escenario económico reciente.**

El inicio del siglo XXI es un momento de especial relevancia para la búsqueda de trabajo decente y de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Se observa un fortalecimiento de la convicción de que el desarrollo sostenible, con generación de puestos de trabajo de calidad e inclusión social, es un camino plausible. Los cambios en las orientaciones de políticas públicas y, entre los años 2000 y hasta fines de 2008, un escenario internacional más favorable a las nuevas estrategias de desarrollo de los países de la región, han permitido transitar por un crecimiento más estable, con efectos positivos sobre la inversión y la evolución del empleo, a pesar de los riesgos latentes de la crisis mundial.

El panorama económico desde 2009 y hasta el presente encuentra a numerosos países de la región con indicadores más favorables que en otras coyunturas, y los efectos del primer gran impacto de la crisis mundial han sido menos traumáticos de lo esperado. Sin embargo, se requiere de cautela al analizar los indicadores, dado que persiste la incertidumbre y los países desarrollados, en particular la Eurozona, siguen en una trayectoria de inestabilidad y bajo crecimiento.

Entre los factores que han propiciado un tránsito más favorable de la región durante la crisis de 2008-2009 resalta la adopción de medidas contracíclicas, tales como incentivos a la producción y al crédito, así como políticas salariales y sociales para mantener el vigor de la demanda agregada doméstica cuando la demanda externa dio señales de una fuerte declinación. Además, se han intensificado las estrategias de integración regional y de diversificación del comercio, que también han contribuido a aminorar el impacto externo en América Latina y el Caribe.

Para proseguir el desarrollo y enfrentar los escenarios futuros es fundamental establecer en que medida el crecimiento que ha experimentado América Latina ha implicado un cambio en los patrones productivos y una transformación de la dinámica reproductora de la desigualdad. Es necesario reconocer el papel clave del mercado de trabajo como un espacio que bien puede reproducir la desigualdad o, por el contrario, convertirse en el mecanismo esencial para revertirla. Por lo mismo, se requiere analizar que sucede con los mecanismos de discriminación de género en el mercado laboral en estos escenarios de crecimiento con patrones productivos que pueden ser más inclusivos, e igualmente, identificar los impactos de las crisis.

Entre los fenómenos estructurales que limitan y estimulan avances sustantivos y sostenibles hacia la igualdad, resaltan los siguientes en los países de la región:

- La inequitativa distribución del tiempo no remunerado de hombres y mujeres esta en la base de la desigualdad de género en el mercado de trabajo.
- El modelo de desarrollo que caracteriza a la región no ha sido modificado en aspectos fundamentales, como por ejemplo el predominio de exportaciones de productos primarios con poco valor agregado y economías muy abiertas al exterior, que no tienen la capacidad de generación de suficiente empleo de calidad, ni de distribución de forma equitativa los frutos del crecimiento, y que concentran el capital y las rentas.
- Varios países han puesto en marcha políticas que asignan más importancia al mercado interno (Argentina y Brasil) y a la producción local y también se han incorporado nuevos marcos constitucionales que incluyen los derechos económicos y reconocen el valor del trabajo de cuidados (Ecuador).
- En los países se observan progresos en la década del 2000, como disminución de la pobreza y de la desigualdad, mayor crecimiento económico y aumento del ingreso per cápita. Sin embargo, la mayor parte de estos positivos indicadores se explican por la ampliación de políticas sociales y por el alto precio que han alcanzado los productos primarios en los mercados internacionales, impulsados principalmente por la expansión económica de China. Pero los promedios regionales ocultan diferencias importantes y, en algunos países, el crecimiento económico no acarrea mejoras importantes en el empleo.
- Si bien la desigualdad medida por el índice de Gini disminuyó en la década del 2000, la región continúa como la más desigual del mundo.

Después de un irregular desempeño del PIB en la región a comienzos de los años dos mil, que condujo a un bajo crecimiento regional, América Latina y el Caribe registro un ciclo sostenido de recuperación entre 2004 y 2008, con una tasa anual de expansión cercana a 6%. El advenimiento de la crisis internacional a mediados de 2008 golpeo a las economías de los países de la región, lo que se reflejo en una caída del PIB en 2009 (-1,9%), para iniciar una recuperación más rápida que lo pronosticado inicialmente: en 2010 la región creció en un 6,0% y en 2011 un 4,3% y se estima que en 2012 alcanzo un 3,1%. Contribuyo a este resultado el aumento de los precios de productos básicos (especialmente minerales y metales) debido a la elevada demanda de China. Pero las economías caribeñas y aquellas con alto peso del turismo y dos ingresos externos siguen experimentando fuertes consecuencias.

Las economías de la región son, en general, poco diversificadas, y se especializan en sectores no intensivos en tecnologías. Esto es, en parte, debido a los efectos de un proceso de integración a la economía internacional que ha privilegiado la atracción de inversiones en lugar de desarrollar una estrategia que permita expandir la producción y el consumo interno<sup>8</sup>. La mayor parte de las exportaciones de la región son recursos naturales o manufacturas basadas en bienes primarios. Los sectores intensivos en

---

<sup>8</sup> Destacan como excepciones en este escenario los casos de Argentina y Brasil, que vienen desarrollando desde hace una década una estrategia de crecimiento basada especialmente en la ampliación del mercado interno.

recursos naturales siguen representando el 60% del valor agregado manufacturero total en América Latina (en cambio, en Estados Unidos, los sectores intensivos en conocimiento representan el 60% del valor agregado del sector de manufacturas) (OCDE-CEPAL, 2011).

La inserción de la región en las cadenas globales de valor es muy limitada, con la excepción de México (21% de sus exportaciones totales son bienes intermedios) y algunos países de América Central; en el primer caso, debido a su cercanía con Estados Unidos, y en el segundo a través de industrias instaladas en zonas francas para la exportación, que buscan los menores costos y se caracterizan por una alta tasa de empleo femenino. Sin embargo, es posible que estas industrias sean seriamente afectadas en un futuro cercano, ya que los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) establecen que, a partir de 2016, no se les podrá otorgar incentivos fiscales especiales como sucede en la actualidad. Tomando a la región en su conjunto, apenas un 10% de sus exportaciones totales son de bienes intermedios (CEPAL, 2012).

El crecimiento económico de América Latina, impulsado fundamentalmente por las exportaciones de materias primas y el sector de servicios, no ha tenido la capacidad de generación del empleo que permita responder frente a las necesidades de la población. Un análisis de seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay) refleja que el empleo asociado a las exportaciones representa entre 11% y 24% del total de la ocupación. Sin embargo, la relación entre el aumento de las exportaciones y el crecimiento del empleo (directo e indirecto) es relativamente débil, ya que el sector manufacturero (el que genera más empleos por cada punto de crecimiento) es el que menos se expande.

La crisis económica y financiera que se desencadenó en 2008 y ha marcado el curso de la economía global en los años siguientes tuvo también un fuerte impacto en América Latina y el Caribe: el PIB regional cayó 1,9% y el producto per cápita se redujo alrededor de 3% en 2009, en lo que representa el peor desempeño desde la crisis de la deuda externa de inicios de la década de los ochenta. Sin embargo, los efectos de la crisis de 2008-2009 fueron menores a lo esperado ya que el periodo anterior había permitido a la mayoría de los países de la región (con la excepción de América Central y el Caribe) lograr superávit de cuenta corriente, reducir la carga de la deuda externa y contar con reservas. Además, la región enfrentó la crisis con políticas anticíclicas y medidas tendientes a sostener el empleo y el consumo a través de estabilizadores automáticos y políticas laborales focalizadas.

Por ejemplo, en los casos de Brasil, Chile y Uruguay se usaron varias políticas de empleo anticíclicas incluyendo una ampliación del seguro de desempleo y un reajuste del salario mínimo, además de otras medidas para sostener los ingresos y promover el consumo. México inició el Programa de Empleo Temporal Ampliado (PETA) para reducir las pérdidas de empleo y varios países otorgaron incentivos para sostener (o evitar caídas) en la producción y el empleo. De manera análoga, en el Perú operó un programa especial de reconversión laboral focalizada en los trabajadores desempleados de los sectores más afectados con el fin de reinsertarlos o reubicarlos en sectores no afectados por la crisis.

Esta contracción se reflejó, de modo heterogéneo, en los mercados de trabajo de la región, con caídas en los niveles de empleo, aumentos en la tasa de desempleo y un empeoramiento de la calidad media del empleo. La crisis afectó especialmente a los países especializados en la exportación de productos manufacturados a EE.UU. y en aquellos que reciben turismo, ambos sectores con alta proporción de empleo femenino. México, Centroamérica y el Caribe fueron por tanto los más golpeados. La crisis tuvo un impacto diferenciado. Golpeó más a los hombres en los países Andinos y el Cono Sur y a las mujeres en Centroamérica y el Caribe. A pesar de la posterior recuperación, persistieron enormes brechas en los indicadores de participación, ocupación y desempleo, que reflejan las desventajas de la inserción laboral de las mujeres. Otro efecto de la crisis fue la disminución de las remesas.

En términos sectoriales, el impacto recayó en mayor medida en la industria y la construcción, donde se concentra el trabajo de obra masculina. Una consecuencia de esto fue la caída de la tasa de participación laboral masculina de 0,1 puntos porcentuales, con descensos en 10 de 14 países. En cambio, para las mujeres no se interrumpió el proceso de creciente incorporación al mercado laboral: en 10 de 14 países la tasa de participación femenina aumentó, y para el promedio de la región el incremento fue de 0,4 puntos porcentuales. La tasa de ocupación para el promedio de la región tuvo también un comportamiento diferenciado, ya que mientras cayó 0,8 puntos porcentuales en el caso de los hombres, se mantuvo prácticamente estable en las mujeres. En siete de 14 países, la tasa de ocupación femenina subió, en uno se mantuvo estable y en seis cayó, mientras que en el caso de los hombres disminuyó en 11 países.

En el promedio simple de los 14 países, la tasa de desempleo de las mujeres se incrementó en 2009 algo menos que la de los hombres (0,8 puntos porcentuales y 1,0 punto porcentual, respectivamente), debido a que los sectores más afectados por la crisis (industria manufacturera y construcción) emplean en especial a fuerza laboral masculina. Sin embargo, en los países cuya manufactura está más relacionada con el comercio internacional, el desempleo femenino aumentó en mayor medida que el de los hombres. La recuperación posterior también favoreció más a la disminución del desempleo masculino y como resultado de esto la brecha de desocupación por sexo volvió a crecer.

Históricamente, América Latina ha mostrado una relación compleja entre crecimiento económico y empleo, en buena medida debido a la heterogeneidad de su estructura económica, expresada en el carácter segmentado de sus mercados laborales y productivos nacionales, de su participación en el comercio internacional, y de su acceso a las tecnologías y la información (Vasconez, 2010). Como consecuencia, el crecimiento económico presenta impactos ambiguos en la creación de empleos. Entre 1991 y 2010 un aumento en el PIB de 1% estaba asociado con un incremento de 0,95% en el empleo de las mujeres y de solamente 0,54% en el empleo de los hombres. Sin embargo, la elasticidad del empleo de las mujeres se redujo en el tiempo: pasó de 0,87 entre los años 1991-1997 a 0,60 en el periodo 2007-2010 (este último incluye el impacto de la crisis financiera). Esta caída de la elasticidad sugiere que a pesar de que el empleo femenino continúa siendo más sensible al crecimiento comparado con el empleo

masculino, lo es en menor medida que hace diez años en términos absolutos y con respecto a los hombres.

### **Desigualdad y exclusión social.**

La actividad principal de algo más de un tercio de las mujeres mayores de 15 años en la región no es remunerada: esta constituida por las tareas domésticas y por el cuidado de la familia. Su aporte al funcionamiento de sus familias y de la sociedad no es reconocido ni valorado en las cuentas nacionales. Su acceso al dinero está mediatizado por el proveedor de la familia (generalmente su pareja), quien decide el monto que entregará para los gastos habituales del grupo familiar. La brecha de género en la población sin ingresos se ha reducido de forma importante entre 1994 y 2010 (desde 32 puntos porcentuales a 17 puntos porcentuales), no solo como resultado de la mayor participación laboral de las mujeres sino también debido a las políticas de transferencias gubernamentales de ingresos y al aumento de los flujos de remesas.

A pesar de lo anterior, el 30% de las mujeres en las áreas urbanas y el 44% en las áreas rurales no cuenta con ingresos propios<sup>10</sup>. Esto las deja en una posición de gran vulnerabilidad y muchas de ellas pueden caer bruscamente en la pobreza ante un imprevisto familiar (separación, viudez o desempleo del cónyuge o pareja) o social (secesión, inflación, desastre natural), inclusive las que no provienen de hogares pobres. Para la gran mayoría de las mujeres sin ingresos propios, su ocupación principal consiste en las tareas domésticas y el cuidado de la familia.

Los compromisos con las tareas domésticas son una causa importante de la inactividad de las mujeres en la región. Existen diferentes formas de concebir la pobreza según las sociedades, porque estas establecen, además de un umbral necesario para la preservación de la vida, definiciones sobre el mínimo de ingresos para tener una existencia digna de acuerdo a los patrones sociales vigentes. Independientemente del patrón usado para medir la pobreza, su incidencia, la intensidad, la posibilidad de caer en esta condición y los recursos para superarla están marcados por las relaciones de género. En otros términos, las mujeres y los hombres viven de manera diferente la pobreza.

La forma más habitual de medir la pobreza es como privación o insuficiencia de ingresos. Esta metodología pone el foco en el hogar y permite destacar la relación entre la composición de los hogares y la pobreza. Su limitación es que asume la existencia de una distribución homogénea de los recursos entre sus miembros, lo que no necesariamente ocurre así. En América Latina, la pobreza disminuyó en la década de los años dos mil. Actualmente, poco más de un tercio de la población de la región es pobre y 13% es indigente (CEPAL, 2013). Sin embargo, los hogares pobres a cargo de mujeres presentan una tendencia inversa pues mientras la pobreza general disminuye en la región, los hogares pobres con jefas mujeres han aumentado. Es una mujer quien encabeza el 43% de los hogares indigentes y el 38% de los hogares pobres en América Latina.



Aunque este es un fenómeno común a toda la región, el índice de feminidad de la pobreza (proporción de mujeres que viven en hogares pobres) ha crecido especialmente en los países con mayor ingreso per cápita (Argentina, Chile y Uruguay) y menores tasas de pobreza para el conjunto de la población.

La pobreza de las mujeres por razones de género se origina en un factor estructural: la división sexual del trabajo. Ellas dedican parte importante de su tiempo a la realización de tareas donde no reciben remuneración y que, con frecuencia, las colocan en una situación de subordinación y dependencia respecto de los hombres. Los determinantes de la pobreza de las mujeres se relacionan además con las características de su participación en el mercado laboral y su menor acceso a los recursos productivos.

Un conjunto de factores incide decisivamente en la condición de pobreza de las mujeres y sus familias, y en sus escasas posibilidades de inserción en el mercado de trabajo para generar ingresos propios: sus menores calificaciones y opciones laborales así como el acceso a los servicios de cuidado. La participación laboral de las mujeres pertenecientes a hogares del quintil de ingresos más pobre (37,8%) es algo menos de la mitad del que registran las mujeres de hogares del quintil más rico (61,5%). A su vez, la tasa promedio de desempleo regional entre las mujeres del quintil más pobre quintuplica a la de las mujeres con mayores ingresos.

### **Pobreza de ingreso y pobreza de tiempo.**

Así como en los hogares se requiere un ingreso mínimo para adquirir una canasta básica de productos y servicios, también se necesita dedicar un espacio de tiempo para la realización de actividades que son fundamentales para la sobre vivencia y calidad de vida del grupo familiar. Las personas requieren que alguien destine tiempo a cocinar, transformando productos comprados en el mercado en bienes de consumo domestico cotidiano, limpiar y asear, generando un entorno domestico higiénico y saludable, a cuidar y educar a los hijos, transmitiendo las normas y valores sociales indispensables para la convivencia y futura integración social. Pero de forma análoga al déficit de ingresos, no todos los hogares pueden asegurar el tiempo suficiente para la producción domestica. Existe un déficit de tiempo cuando las familias no tienen tiempo suficiente para realizar la cantidad de producción domestica necesaria. Este déficit de tiempo debería ser monetizado y es importante que se añada en el calculo de los indicadores de pobreza (Antonopoulos, Másterson y Zacharias, 2012).

La suma del valor de los sustitutos de mercado de este trabajo domestico a la línea de pobreza estándar (definida como el ingreso necesario para adquirir una canasta básica de bienes y servicios), refleja que algunos hogares “no pobres” por ingresos son, en realidad, pobres debido a que no alcanzan el mínimo combinado de consumo y sustitutos para el trabajo domestico y de cuidados. Si se agrega la dimensión de tiempo además de la de ingresos para estimar la pobreza, la proporción de hogares que se encuentran en situación de pobreza aumenta. Un estudio realizado con este método en tres países de la región mostró que en México la pobreza aumenta de 10,7 millones de hogares (40,1%) a 13 millones (50%) si se considera la pobreza de ingresos y tiempo,

mientras que en el Gran Buenos Aires (Argentina) sube de 6,2% a 11,1%, y en el Gran Santiago se incrementa de 10,9% a 17,8% (Valenzuela y Gammage, 2012).

A pesar de las enormes dificultades que existen para la inserción de las mujeres pobres en trabajos decentes, su aporte a la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe es muy importante. Su contribución se produce a través de dos vías: el trabajo remunerado –incluidas las remesas de las migrantes–, que permite incrementar los ingresos de los hogares, y el trabajo no remunerado, que brinda al hogar elementos de bienestar y calidad de vida que no se pueden adquirir en el mercado. Mientras más pobres son los países, mayor es el aporte femenino a la superación de la pobreza.

### **Mujeres especialmente afectadas por la desigualdad.**

Examinadas en términos de cantidad y calidad de empleo, las oportunidades laborales se presentan en forma segmentada según sexos y también entre las propias mujeres. Aquellas con menos años de escolaridad, las que pertenecen a hogares de niveles socioeconómico más bajos, las que son indígenas o afro descendientes, así como las jóvenes, se enfrentan a un marco institucional complejo, que tiende a reproducir la desigualdad en sus distintas vertientes.

**Trabajadoras rurales y trabajadoras agrícolas.-** Una cuarta parte de la población trabajadora de América Latina se concentra en el sector rural, donde históricamente la estructura productiva no genera suficientes empleos de buena calidad. Este déficit afecta en mayor medida a las trabajadoras rurales, entre otros motivos, porque en el campo es más rígida la asignación tradicional de los roles de género, que asigna a los hombres la principal responsabilidad en la producción, mientras que restringe a las mujeres al ámbito y tareas vinculadas a la reproducción. A las mujeres rurales se las considera como trabajadoras secundarias cuya función es, en última instancia, complementar los ingresos del hogar o se las hace invisibles como trabajadoras familiares no remuneradas o productoras para autoconsumo.

La agricultura continúa siendo la principal actividad de la población rural en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En el marco de la integración del sector agrícolas de los países de la región a la economía mundial, en los últimos nos las mujeres se han incorporado a este tipo de trabajos. Tal como se indicó, la tasa de participación laboral promedio de las mujeres en el sector rural se incremento de 32,4% en 1990 a 47,5% en 2010. Esto significa que la participación laboral de las mujeres rurales creció en 45% en los últimos 20 años. No obstante este aumento, su participación es todavía bastante inferior a la masculina, que alcanzaba a 85,1% en 2010 (OIT, 2012). Este crecimiento se ha producido de manera diferente en los países, y tiene características especiales según si predomina el trabajo agrícolas o el no agrícolas, y si en estos sectores las mujeres se desempeñan como trabajadoras no remuneradas, asalariadas o por cuenta propia.

En 2010, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Ecuador y Perú sobre 60% de las mujeres rurales trabajaban en la agricultura, mientras que en Paraguay y Uruguay eran en torno a 50%. En otros países de América Latina la proporción de ocupadas en la

agricultura es inferior al 35% y se sitúa entre 25% y 35% en Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en tanto en Costa Rica, El Salvador, México y República Dominicana es menos del 20%.

A pesar del aumento de la tasa de participación femenina, la mayoría de las asalariadas agrícolas se integra precariamente a un mercado de trabajo que se caracteriza por la mala calidad de los empleos ofrecidos, lo que redundaría en los altos niveles de pobreza que persisten entre las trabajadoras agrícolas. Ellas viven y trabajan en un entorno en el que una de cada dos personas es pobre y una de cada tres es extremadamente pobre (Faigenbaum, 2013).

Con diferencias entre los países –y al contrario de los hombres, que trabajan mayoritariamente en la agricultura–, la participación de las mujeres rurales en la agricultura<sup>9</sup> es baja aunque crece en las actividades rurales no agrícolas<sup>10</sup>, en particular, en el comercio y los servicios. Sin embargo, en ciertos cultivos, usualmente de productos de exportación, el volumen de empleo temporal de las mujeres es muy importante y más alto que en el sector agrícolas. Una elevada proporción de las mujeres rurales ocupadas en la agricultura trabaja como familiares no remuneradas, lo que las coloca en una situación de desventaja porque no reciben un salario por sus actividades, generando una situación de dependencia respecto de los hombres.

Solo una pequeña fracción de las mujeres ocupadas en la agricultura son asalariadas, a excepción de Chile, Costa Rica, México y Uruguay, países donde son mayoría, aunque en estos casos solo una minoría de las mujeres rurales trabaja en la agricultura. La proporción de mujeres que se incorporan al mercado laboral como trabajadoras temporales esta incrementándose en los últimos años, lo que ha permitido que muchas tengan por primera vez un ingreso. No obstante, sus empleos son intermitentes, precarios y están mal remunerados.

El carácter intermitente de la integración laboral de las temporeras coexiste con normativas laborales que no necesariamente aseguran empleos decentes. A pesar de las características diversas de los países de la región, la inseguridad y la informalidad laboral, la ausencia de protección social y la falta de acceso a la seguridad social son comunes entre estas trabajadoras. Esta misma precariedad e inestabilidad de los empleos –que en algunos casos se suma a impedimentos legales – actúa en contra de sus posibilidades de organizarse en sindicatos para acceder a procesos de negociación colectiva. En consecuencia, muchas de estas trabajadoras son parte del contingente de “pobres que trabajan”, es decir, de trabajadoras cuyos salarios no les permiten satisfacer sus necesidades mínimas, a pesar de cumplir con amplias jornadas de trabajo (FAO, 2009).

La proporción de trabajadoras por cuenta propia en el sector rural es bastante inferior en comparación con los hombres. Esta diferencia se explica porque la mayoría de los

---

<sup>9</sup> Se consideran empleo rural agrícola (ERA) aquellas actividades realizadas en el sector primario de la agricultura, de acuerdo con las definiciones estándares de las cuentas nacionales, según las cuales la agricultura produce bienes agrícolas no procesados, utilizando los recursos naturales como uno de los factores de producción, y en los que el proceso puede ser de cultivo o de recolección (FAO, 2009: 14).

<sup>10</sup> Se considera empleo rural no agrícola (ERNA) aquel ejercido por los miembros de los hogares rurales en actividades distintas a las del sector agrícola primario (FAO, 2009: 14).

trabajadores rurales por cuenta propia en la agricultura corresponde a quienes están a cargo de una explotación y gran parte de estas se encuentran encabezadas por un hombre. La feminización de la precariedad laboral entre las mujeres rurales reviste mayor gravedad porque ellas ingresan en forma deficiente a un mercado de trabajo donde el empleo es de muy mala calidad para todas las personas. Debe recordarse que los ingresos en la agricultura son los más bajos de todas las actividades económicas. Las brechas salariales en detrimento de las mujeres asumen rasgos propios en el sector rural latinoamericano. Con frecuencia, estas trabajadoras carecen de contratos, lo que propicia la vulneración de sus derechos básicos, y a menudo no reciben directamente la retribución económica por su trabajo, sino que lo hace su cónyuge o marido en calidad de “jefe” de la familia que trabaja. Adicionalmente, las brechas salariales perjudican todavía más a las mujeres que tienen bajo dominio o no hablan español, las migrantes y las indígenas o afro descendientes que laboran en el sector rural (FAO-CEPAL, 2009).

Una de las principales razones por las cuales las mujeres rurales enfrentan mayores dificultades que sus pares hombres para obtener empleos de calidad y bien remunerados son sus bajos niveles de escolaridad. El nivel educativo de las mujeres rurales es bastante inferior al de las trabajadoras urbanas y presenta un patrón inverso a estas, pues la escolaridad de los hombres es mayor que la de las mujeres.

En 2010, en 13 de 16 países estudiados, más de la mitad de las mujeres que trabajan en la agricultura tenían entre 0 y 5 años de estudios (las excepciones son Chile, Costa Rica y Uruguay donde los porcentajes eran, respectivamente, de 21,6%, 29,8% y 13,6%). Si bien se ha reducido el analfabetismo en toda la región, las mujeres rurales adultas siguen concentrando las tasas más altas. Según un estudio de CEPAL/FAO, cuatro países registran las mayores tasas de analfabetismo de las mujeres activas en la agricultura: Perú (65,9%), Guatemala (60,7%), Bolivia (Estado Plurinacional de) (45,8%) y El Salvador (37,5%). No obstante, todos los países presentan tasas significativamente inferiores entre las mujeres activas en el empleo rural no agrícolas (OIT, 2012).

Los bajos niveles educacionales y el analfabetismo restringen la capacidad de incrementar la productividad de las mujeres rurales, porque limitan su participación en actividades de capacitación técnica, su acceso a los servicios de extensión agrícola y la adopción de nuevas tecnologías, tanto en el sector agrícolas como no agrícolas. Un segundo obstáculo que se observa en varios países de la región para el resguardo de los derechos laborales de las trabajadoras rurales es la falta de respaldo escrito de los contratos de trabajo. En la mayoría de los países la ley considera legalmente válido el contrato oral, una práctica que se presta para que los derechos laborales sean desconocidos o no respetados. La ausencia de un contrato de trabajo escrito está relacionada con la falta de cobertura de la seguridad social. Solo en unos pocos países el empleador está obligado por la ley laboral a escriturar el contrato de trabajo, dejando de esta manera establecidos los términos del acuerdo. Para las mujeres la situación es más desventajosa porque, además, enfrentan la invisibilidad de su trabajo. El contrato se suscribe con los hombres y el trabajo que ellas realizan queda enmascarado como una ayuda al compañero.

Un tercer factor que obstaculiza el desarrollo laboral de las mujeres rurales es su escaso acceso a la propiedad de la tierra. En los países con datos relativos al sexo del propietario de la finca (Chile, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana), la mujer solo excepcionalmente representa más de una cuarta parte de los propietarios y cuando lo son, las extensiones que poseen suelen ser muy pequeñas (menos de cinco hectáreas) y permiten apenas la subsistencia económica de la familia. Esta exclusión de la propiedad y la administración de la tierra restringe sus posibilidades de autonomía económica y capacidad de negociación, así como las oportunidades de participación en las decisiones productivas y sobre los gastos del hogar. La herencia es la forma principal de adquisición de tierra para las mujeres, como viudas (condición reflejada en la mayor edad promedio de las mujeres propietarias respecto a los hombres) o hijas. Sin embargo, en la práctica habitualmente se favorece a los hijos hombres que suelen heredar mayores extensiones de tierra y de mejor calidad, reflejando la socialización de género que atribuye a los hombres el papel de agricultores y a las mujeres la reproducción de la familia. Persiste la creencia de que las mujeres necesitan tierra solamente para satisfacer los requerimientos alimenticios mínimos de la familia (Deere y Leon, 2005).

Además de los problemas para ser titulares de la tierra, las mujeres enfrentan mayores dificultades para el acceso a los insumos, el crédito y la asistencia técnica que requiere hacer producir la tierra. Sin semillas, insumos, créditos, asistencia técnica, capacitación ni caminos para sacar la producción, la tierra no puede ser trabajada por ellas.

### **Trabajadoras indígenas y afro descendientes.**

La diversidad racial y étnica de su población es una de las características de América Latina y el Caribe. Según las últimas estimaciones disponibles, alrededor de 2006 la población indígena sumaba cerca de 58 millones de personas y, en el mismo periodo, los afro descendientes eran 174 millones. Se trata, en general, de las poblaciones más pobres y vulnerables en la gran mayoría de los países de la región. Tienen bajos niveles educativos, limitado acceso a la protección social, empleos precarios y una mayor probabilidad que sus ingresos estén situados bajo la línea de pobreza (OIT, 2007)<sup>11</sup>.

Las mujeres indígenas y afro descendientes<sup>12</sup> enfrentan incluso condiciones más desfavorables que los hombres de estos mismos grupos, pues encuentran mayores obstáculos para salir de la pobreza, proporcionar bienestar a sus familias y garantizar su autonomía. Ellas afrontan dos formas de presión adicionales: la de ser mujer y la de pertenecer a una población diferente que la dominante. Para estas mujeres, las discriminaciones de género y étnico-raciales interactúan entre sí y se potencian, generando estructuras de exclusión social que inciden fuertemente en los patrones de inserción laboral y en la pobreza. Estos factores se encuentran entre las causas fundacionales y se constituyen en ejes estructurales de la extrema desigualdad en el continente (OIT, 2006; CEPAL, 2006).

---

<sup>11</sup> En los últimos años, varios países de la región han realizado ingentes esfuerzos de conteo de las poblaciones afro descendiente e indígena, pero muchos de los resultados aun no están disponibles. Todavía persisten dificultades para la producción de indicadores sociodemográficos desagregados por origen étnico-racial que sean comparables entre los países. También existen problemas para efectuar comparaciones dentro de un país en el tiempo, ya que los diferentes criterios utilizados en los censos impiden a menudo hacerlo. Los censos y encuestas usados en América Latina aun no han integrado de manera sistemática, uniforme y continua indicadores de raza y etnicidad que permitan establecer criterios homogéneos entre ellos (ONU Mujeres, 2011).

<sup>12</sup> En la definición y utilización de los términos indígena y afro descendiente se emplea la concepción propuesta por el Convenio num. 169 de la OIT.

El desarrollo histórico en los países de la región ha devenido en una diversificada configuración poblacional e inserción económica de sus habitantes, en especial de los pueblos indígenas y de los afro descendientes (OIT, 2007). De acuerdo con sus características, estas poblaciones residen en los centros urbanos, en comunidades en sus formas tradicionales y/o transitan entre ambos ámbitos. Algunos grupos se encuentran en situación de aislamiento, como ciertas comunidades indígenas y de descendientes de esclavos<sup>13</sup>. Esta diversidad explica el abanico de situaciones de empleo y trabajo que es posible encontrar en la región, relacionadas a la pertenencia y uso de la tierra, a las condiciones de convivencia con el entorno social y de inserción en el mercado de trabajo urbano y rural, además de los roles de género característicos de las culturas y del estilo de desarrollo predominante.

De esta manera, la situación de estas mujeres tiene particularidades que pueden estar asociadas a su entorno pero también a factores culturales de los diferentes grupos: por ejemplo, no es lo mismo ser una mujer aimara en el Perú que una mujer afro descendiente en Argentina, lo que puede resultar en una inserción laboral variada y en distintas dificultades para insertarse o generar ingresos propios. Además, comparten las barreras y desigualdades de género comunes a todas. Los efectos de esta doble discriminación se observan en los principales indicadores del mercado laboral<sup>14</sup>.

Las mujeres indígenas y afro descendientes de la región han incrementado su participación en los mercados de trabajo en la última década. La tasa de participación de las mujeres indígenas de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile ha crecido entre el 2000 y el 2006 (de 82,1% a 82,7% y del 54,5% a 56,8%, respectivamente), así como entre las afro descendientes de Brasil (de 67,7% a 69,7%), y entre las indígenas y afro descendientes de Ecuador (de 71,0% a 71,8%) (OIT, 2007). No obstante, en la mayoría de los países las tasas de actividad femenina se han mantenido en niveles inferiores a los que registran los hombres. En 2006, en Guatemala, la tasa de participación femenina indígena represento 44,0% de la tasa de participación masculina indígena; mientras que en el Perú esta proporción fue de 86,6% (OIT, 2007).

El mismo fenómeno se verifica para las mujeres afro descendientes, que presentan tasas de actividad inferiores a las de los hombres afro descendientes: en Brasil, participan en el mercado de trabajo 60,4% de las mujeres negras y 85,2% de los hombres negros. En Costa Rica, la proporción es de 37,2% de las mujeres afro descendientes para 75,0% de los hombres afro descendientes. Pero la participación de las mujeres negras es inferior a la de las mujeres no afro descendientes, en la gran parte de los países. (PNUD, 2011 y OIT, 2011) Las mujeres indígenas y afro descendientes enfrentan mayores dificultades que los hombres para su inserción en el mercado de trabajo. Pero los niveles de desempleo tienen correspondencia con el grupo de pertenencia –son consistentemente más altos para indígenas y afro descendientes – y, por tanto, son las mujeres indígenas

---

<sup>13</sup> En la región, se ha desarrollado un proceso de visibilización de las poblaciones indígenas y afro descendientes, como se observa en Brasil, Chile, Colombia y Ecuador.

<sup>14</sup> Por lo general, tal como se formulan, las estadísticas y encuestas no necesariamente captan la inserción económica de las poblaciones y pueblos indígenas y comunidades tradicionales afro descendientes, dado que su organización social y productiva tiene otra configuración. Esto es sobre todo manifiesto en el caso de las mujeres de estos grupos, que mantienen roles y actividades de carácter y finalidad económica o de cuidado bastante diferentes a los de la sociedad dominante (CELADE-Fondo Indígena, 2007).

y afro descendientes las que tienen tasas de desempleo más altas. En Uruguay, la tasa de desempleo de las mujeres afro es de 12%. Para los hombres afro descendientes es de 5,0% y para las otras mujeres llega a los 8,0%. (PNUD, 2011).

Si logran acceder al mercado de trabajo, las mujeres indígenas y afro descendientes lo hacen en empleos precarios y con altos déficit de trabajo decente, además de que sus ocupaciones tienen relación directa con su situación de residencia geográfica y entorno social. Más de un tercio (34%) de la población ocupada indígena y afro descendiente se dedica a actividades en el sector agrícolas, mientras que menos del 20% de los ocupados no indígenas ni afro descendientes están en este sector, en promedio para 2006, en los países con información disponible. Bolivia (Estado Plurinacional de) (59,6%), Guatemala (52,3%) y Perú (60,3%) registran los mayores porcentajes de trabajadores indígenas en actividades agrícolas. (CEPAL, 2006).

En las áreas urbanas, las mujeres indígenas logran, en general, un trabajo por cuenta propia, dentro del sector de servicios, principalmente el trabajo domestico. El 90% de la población en Bolivia (Estado Plurinacional de) que trabaja en servicios domésticos son mujeres y, de ellas, el 70% son indígenas. Algo similar sucede en México, donde una cuarta parte de las mujeres indígenas están ocupadas como trabajadoras domesticas (CEPAL, 2006). La ubicación de los pueblos indígenas en el mercado laboral es compleja. Para sobrevivir, establecen estrategias que combinan ocupaciones de la ciudad con la venta de productos agrícolas o el empleo estacional en plantas agroindustriales. A menudo mezclan el trabajo asalariado urbano con la venta de productos de las tierras comunales de origen. Los flujos de población estacionales son habituales en las comunidades donde se combinan estrategias de venta de fuerza de trabajo (estacional o de temporada) y la generación de ingresos a través de la venta, principalmente de artesanías, generando entre el campo y la ciudad un flujo permanente de personas y productos.

Entre los afro descendientes, la situación es relativamente diversa, porque la mayoría de esta población es urbana en muchos países de la región. El trabajo en el sector agrícolas sigue como actividad económica relevante para este grupo poblacional, especialmente para quienes viven en las comunidades tradicionales y aquellos que, permaneciendo en estas, se encuentran en contacto directo con los centros urbanos, donde intercambian servicios y productos. Al acceder al mercado de trabajo urbano, las mujeres afro descendientes siguen viviendo con intensidad la doble discriminación de género y racial. Para ellas están reservados los puestos de trabajo menos apetecidos en la escala ocupacional de las desvalorizadas ocupaciones en los servicios, especialmente los sociales y de cuidado, en la salud, educación y servicio domestico. Al igual que para las mujeres indígenas, el trabajo domestico es la más importante profesión individualmente considerada entre las mujeres afro descendientes, seguida por los puestos en el comercio y otros servicios personales. El servicio publico, en los países donde se ingresa por concurso publico, es un importante sector de trabajo para ellas, aunque sus oportunidades de ascensión profesional sean escasas.

Asimismo, se observa disparidad de ingresos laborales, pero siempre desfavorables para las mujeres indígenas y afro descendientes respecto de sus pares hombres. A excepción

de Uruguay, en todos los países para los que existe información, los ingresos laborales de las mujeres indígenas son inferiores a aquellos de los hombres indígenas (80% en promedio en 2006, excluyendo este país). Destaca Guatemala por tener la proporción de ingresos laborales por hora más baja (68%). En comparación con los hombres blancos, los ingresos laborales de las mujeres afro descendientes pueden representar, en promedio, menos de 50%, como ocurre en los casos de Brasil y Colombia (OIT, 2007).

Entre estos grupos se registra una alta tasa de analfabetismo y bajo promedio de años de estudio, sobre todo en los niveles de educación media y superior. Tal desigualdad afecta principalmente a las mujeres: por cada 100 mujeres indígenas de 12 a 17 años que asiste a la escuela, lo hacen 127,4 varones en Panamá (2000), 121,1 en México (2000), 117,1 en Ecuador (2001) y 115,2 en Guatemala (2002). Mientras la asistencia escolar de jóvenes no indígenas de 12 a 17 años en Paraguay es de 78,6% (2002), en Ecuador 69,1% (2001), en Costa Rica 72,5% (2000), en Panamá 82,9% (2000), en México 72,1% (2000) y en Guatemala 73,3% (2002), estos porcentajes caen a 42,9%, 51,7%, 52,9%, 57,9%, 59% y 62,3%, respectivamente, cuando se trata de población indígena (CEPAL 2006).

En los años recientes ha habido un gran esfuerzo de escolarización, especialmente entre los afro descendientes y, entre ellos, de las mujeres. Es posible observar en algunos países que las mujeres afro descendientes tienen niveles de escolaridad más altos que los hombres de este grupo, aunque continúan estando por debajo de los de las mujeres no afro descendientes ni indígenas. Se espera que los datos de los censos recientes permitan tener un escenario más claro en esta materia.

### **Trabajadoras migrantes.**

Cada año, 214 millones de mujeres y hombres abandonan sus hogares y atraviesan las fronteras, una cifra que podría alcanzar a 405 millones en 2050. Casi 50% de estos emigrantes internacionales son mujeres (OIT, 2010). Entre los principales factores que inciden en la migración, resaltan los cambios demográficos, las crisis socioeconómicas y políticas y el aumento de las diferencias salariales entre los países desarrollados y en desarrollo como al interior de los propios países (OIT, 2007). Sin embargo, la migración actual es principalmente laboral: 90% del total de los migrantes internacionales son trabajadores migrantes, es decir, personas que emigran con sus familias en busca de trabajo. Muchas personas en edad de trabajar no pueden encontrar un empleo adecuado para mantenerse con sus familias en sus países de origen, mientras que en otros países existe escasez de trabajadores para cubrir puestos en diversos sectores económicos.

En los últimos decenios, América Latina y el Caribe se ha transformado en una región de emigración neta: entre 2000 y 2010 las corrientes de emigración sobrepasaron a las de inmigración en 11,0 millones de personas. Esta diferencia es mayor en América Central (6,8 millones), seguida de América del Sur (3,0 millones) y el Caribe (1,2 millones). Las excepciones son Argentina, Brasil, Costa Rica y Venezuela (República Bolivariana de), países que continúan siendo principalmente receptores de emigrantes (Naciones Unidas, 2009).



Con anterioridad, los flujos migratorios partían principalmente desde países en vías de desarrollo hacia los países industrializados, pero en el presente aumento el movimiento migratorio intrarregional: se estiman en aproximadamente 3,0 millones los migrantes intrarregionales, que en especial se desplazan entre países limítrofes. Más de la mitad de quienes emigran desde América Latina y El Caribe son mujeres. Su presencia es mayoritaria en dos tipos de migraciones laborales: la de alta calificación, conocida como “fuga de cerebros” (*brain drain*), y la de personas de sectores medios con grados de formación profesional que frente a la imposibilidad de encontrar trabajo en sus países se ven obligadas a transferir sus capacidades al mercado que las recibe, para desempeñarse en puestos en los que están sobre calificadas como cuidadoras y trabajadoras domésticas. Esta última corriente migratoria es conocida como fuga de cuidados (*care-drain*) (Salazar, 2010). La migración femenina es la llave que permite una doble transferencia de cuidados: en los países de destino asume los cuidados que alguien (una persona o un hogar) le transfiere. En los países de origen, su partida obliga a transferir los cuidados hacia otras mujeres de la familia, conformando cadenas de cuidados en torno a la migración.

La emigración conlleva un importante intercambio de ideas, comportamientos, identidades y saberes que fluyen desde las comunidades de destino hacia las comunidades de origen y viceversa. Estos flujos o “remesas sociales” modifican las realidades en ambos lados, creando nuevos roles de género y transformando las relaciones entre hombres y mujeres. Asimismo, el trabajo de las migrantes es fundamental para el bienestar familiar de los países de origen, sobre todo debido al envío de remesas “económicas y materiales”, que son las fracciones del ingreso que las trabajadoras migrantes transfieren desde el país donde trabajan hacia su lugar de origen, y que en estos lugares se destinan sobre todo al consumo y a la reproducción material del hogar de los receptores. La necesidad en sus hogares de origen se traduce en una gran presión para las trabajadoras migrantes: al menos inicialmente, con sus lazos familiares y sociales fragmentados, deben enfrentar nuevos códigos sociales y generar ingresos suficientes para enviar remesas a sus familias en los países de origen, cuya subsistencia depende en gran medida de los ingresos que puedan enviar. El 47,2% de los inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos mayores de 18 años remitía regularmente en 2002 dinero a sus familiares en el país de origen. Casi un tercio de los inmigrantes provenientes de América Latina giran menos de US\$ 1.800 anuales (menos de US\$ 150 mensuales), mientras que 26% remite en promedio de US\$ 1.800 a US\$ 3.000 anuales (entre US\$ 150 y US\$ 250 mensuales) y solo 14% envía sobre US\$ 6.000 anuales (más de US\$ 500 mensuales), según National Survey of Latinos (2004). Estos datos reflejan que las remesas se componen de una infinidad de pequeñas transferencias (CEPAL, 2008).

No obstante el aumento de la participación femenina, el proceso de envío de remesas en varias de las corrientes migratorias de América Latina y el Caribe parece involucrar de preferencia a los hombres, incluso en las regiones donde se registra mayor emigración de mujeres. Mientras que entre los hombres mayores de 18 años inmigrantes en Estados Unidos el índice de remisión de remisas es de 125 remitentes por cada 100 que no lo son, entre las mujeres se da una relación inversa, de 63 por cada 100 (CEPAL, 2008).

No solo es mayor la propensión a enviar remesas entre los hombres sino que el monto medio que envían a sus países de origen es más elevado, lo que podría estar reflejando las mayores dificultades en el acceso al empleo y sus condiciones –estabilidad y remuneración que tienen las trabajadoras migrantes en los países de destino respecto a sus pares masculinos. Esto es atribuible a que la vulnerabilidad de las migrantes es, en promedio, mayor que la de los hombres. Ellas están expuestas a sufrir discriminación, explotación y violencia, ya sea en los traslados o en los destinos y en el espacio doméstico, laboral y público. Esto se suele traducir en salarios inferiores al mínimo legal establecido, violencia física, sexual y psicológica, malnutrición, falta de atención médica así como de protección social, confiscación de pasaporte, coacción por miedo a represalias (por ejemplo, denunciarlas por indocumentadas), e incluso algunas formas de trabajo forzoso, principalmente a través de la servidumbre por deuda. Además, la emigración conlleva costos familiares más elevados para las mujeres, quienes sufren la desintegración familiar y el ejercicio de la maternidad a la distancia, con hijos que quedan a cargo de parientes o amigos.

El hecho de que la emigración y las remesas sean el único recurso al que pueden recurrir las comunidades para mejorar sus condiciones de vida refleja la falta de mejores empleos y los bajos salarios. El incremento de la feminización del fenómeno migratorio refleja que estos factores estructurales que lo originan afectan principalmente a las mujeres, que buscan alternativas en otros países, a pesar de las dificultades que experimentan para integrarse en trabajos de calidad.

### **Trabajadoras del hogar.**

En América Latina se registran entre 17 y 19 millones de trabajadores desempeñándose laboralmente en un hogar privado, lo que representa cerca de 7% de la ocupación urbana regional. El trabajo doméstico es la ocupación más importante para las mujeres de la región desde un punto de vista cuantitativo, pues concentra a 15,3% de la fuerza laboral femenina (OIT, 2012).

A pesar de su importancia para la vida de muchas familias y la sociedad, el trabajo doméstico remunerado es una de las actividades laborales donde se registra mayor déficit de trabajo decente. En la mayoría de los países las trabajadoras domésticas están sujetas a leyes especiales que limitan sus derechos laborales con respecto a las trabajadoras asalariadas formales.

Una característica importante del trabajo doméstico es el bajo nivel de formalización de la relación de trabajo y la cobertura de seguridad social. Las jornadas de trabajo son extensas y en muchos países están desreguladas (o solo se establece un tiempo mínimo de descanso). Las trabajadoras puertas adentro tienen jornadas extremadamente largas y las trabajadoras puertas afuera deben sumar a sus horas de trabajo el desplazamiento desde sus hogares, generalmente situados en zonas marginales y periféricas, muy alejados de los barrios donde se ubican las viviendas de familias acomodadas para las que trabajan. El nivel de remuneraciones de las trabajadoras domésticas es muy bajo, lo que se refleja en la poca valoración social y económica que se asigna a esta ocupación.

Además, en la mayoría de los países de la región la legislación establece que se puede deducir del salario de la trabajadora doméstica una proporción que se imputa como pago en especies, siendo este un factor que ha sido esgrimido como uno de los causantes de los bajos salarios. En la mayoría de los países de la región, el servicio doméstico constituye todavía la puerta de entrada al mercado del trabajo de las mujeres más pobres, con menor nivel de educación y que viven en un entorno de mayor exclusión social. Además, las mujeres indígenas y afro descendientes tienen mayor incidencia relativa y soportan peores condiciones laborales en estos empleos.

A pesar de que en la modalidad de trabajo puertas afuera es una ocupación crecientemente desempeñada por mujeres adultas, la presencia de trabajadoras jóvenes es más elevada en los países más pobres, donde también se observa mayor número de adolescentes y niñas trabajadoras. Aunque resulta difícil determinar cuántos niños y niñas menores de 18 años están sometidos al trabajo infantil doméstico, se estima que en América Latina y el Caribe superan los 2 millones y, de estos, casi 90% son niñas (OIT, 2011).

### **Mujeres jóvenes.**

En América Latina y el Caribe viven 104,2 millones de jóvenes de 15 a 24 años de edad, de los cuales cerca de 50 millones se encuentran trabajando o están buscando activamente empleo (OIT, 2010). Los jóvenes de ambos sexos enfrentan una situación difícil al incorporarse al mercado de trabajo, por falta de experiencia laboral y un contexto económico que no genera suficientes puestos de trabajo decente. La tasa de desempleo juvenil supera largamente a la adulta y los empleos que estos consiguen son más precarios y de menor calidad.

En todos los indicadores sobre empleo juvenil las mujeres se encuentran en peores condiciones que los hombres en América Latina. Sus tasas de participación laboral y de ocupación son menores y el desempleo las afecta en mayor medida. Desde que ingresan al mercado de trabajo se observa una menor inclusión de las mujeres en relación a los hombres: la proporción de hombres jóvenes (entre 15 y 24 años) que trabajan o buscan empleo (64%) supera en más de 20 puntos porcentuales a la de las mujeres jóvenes en similar situación (43%). La diferencia es mayor si se considera solo América Central (en Honduras y Guatemala, por ejemplo, la distancia es de 42 y 38 puntos porcentuales, respectivamente) y se reduce en países como Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de) y Perú (14, 14 y 13 puntos porcentuales, respectivamente). Al considerar al grupo entre 18 y 24 años la brecha de la tasa de actividad juvenil entre hombres y mujeres aumenta a 24,9 puntos porcentuales. En la región, un total de 6,7 millones de jóvenes están desempleados, es decir, buscan empleo y no lo encuentran, una cifra que representa 44% del total de desocupados en América Latina. Las mujeres jóvenes son las más perjudicadas: el porcentaje de las que están desempleadas (16,8%) es casi 5 puntos porcentuales superior al de los hombres jóvenes (12,2%).

Las jóvenes enfrentan una mayor precariedad laboral y se concentran en empleos de peor calidad. Una alta proporción se desempeña como trabajadora doméstica (26%) y el porcentaje de asalariadas en el sector privado (54%) es 10 puntos porcentuales inferior

que el de los hombres jóvenes. La desventaja de las mujeres jóvenes (15-24 años) respecto de los hombres de la misma edad se corrobora al comparar sus ingresos laborales. A pesar de que el nivel de escolaridad de las mujeres es mayor en este grupo etario (9,6 años) que el de los hombres (9,1 años), los ingresos laborales de estas son en promedio 15% inferiores respecto de aquellos. Esta brecha es menor que la de la población adulta (32%), pero de esto no es posible inferir que la distancia se este cerrando. Basta mencionar que la mayor diferencia de ingresos entre hombres y mujeres se produce en el tope de la carrera profesional –cuando los ingresos son más altos–, generalmente entre los 45 y 55 años (OIT, 2010).

La situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan es un fenómeno que concita creciente preocupación en los países latinoamericanos, donde casi 20 millones de personas se encuentran esta situación (OIT, 2012). En este grupo, el porcentaje de las mujeres jóvenes duplica al de los hombres. La mayoría de las mujeres que integran este grupo tiene como principal actividad el cuidado de la familia y los quehaceres del hogar. Otra proporción de los “Ni-Ni”, mayoritariamente hombres pero donde también hay mujeres, son jóvenes que viven en situación de marginalidad social, desaliento y exclusión.

### **Discriminación y estereotipos de género.**

La desigualdad que enfrentan las mujeres en el ámbito laboral esta estrechamente relacionada a la presencia de actitudes y conductas discriminatorias en el mercado de trabajo, enraizadas en el complejo sistema de relaciones de género en la sociedad. Este es un fenómeno sistémico e imbricado en las pautas de funcionamiento de los lugares de trabajo y arraigado en los valores y normas culturales y sociales predominantes. Se expresa indistintamente en el trabajo del sector formal e informal, pero en este último puede revestir formas más evidentes al encontrarse fuera del campo o alcance de la legislación laboral y de sus mecanismos de cumplimiento efectivo.

Por la discriminación muchas puertas al empleo se cierran para las mujeres, en especial en determinadas ocupaciones, e incluso puede motivar su postergación debido a su sexo y no en relación a sus meritos. Toda discriminación acentúa la desigualdad, al poner a quienes son discriminados en una situación de desventaja respecto a las oportunidades de empleo, el desarrollo de una trayectoria laboral y los frutos de ese trabajo. La discriminación, por tanto, genera desventajas sociales y económicas a quienes la sufren y distorsiones en el funcionamiento del mercado laboral.

La discriminación de género en el ámbito laboral tiene múltiples manifestaciones, la mayoría sutiles e indirectas. Se expresa en ámbitos tan diversos como los procesos de selección y contratación de personal, en la fijación e incrementos salariales y en conductas como el acoso sexual. Las prácticas discriminatorias que condicionan la trayectoria de las mujeres en el mercado de trabajo tienen su raíz en las concepciones tradicionales del papel de ambos sexos en la sociedad. La discriminación de género en el trabajo se expresa en procesos de selección y contratación, en la fijación e incrementos salariales y en conductas como el acoso sexual.

## Percepción de la discriminación y la s representaciones culturales de lo s roles de género.

En todos los países, la percepción de la discriminación de género es que resulta ser muy superior contra las mujeres. Según datos de la Encuesta Latinobarómetro<sup>15</sup> 2008, el 30% de los entrevistados coincide con que “ante iguales calificaciones o títulos es menos probable que sea promovida/aceptada una mujer”. En este caso, Chile es el país con el más elevado porcentaje de entrevistados que reconoce la presencia de discriminación de género (59%); al mismo tiempo, es el caso que presenta una mayor brecha entre hombres y mujeres respecto a la percepción de la discriminación. Los que tienen una percepción menor son Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela (Republica Bolivariana de). El 51% de los entrevistados en Latinobarómetro 2009 esta de acuerdo con la afirmación: “Si la mujer gana más es casi seguro que tendrá problemas”. En particular, Argentina, Nicaragua y Uruguay son los países de la región donde hay menor cantidad de ciudadanos de acuerdo con esta afirmación; al contrario, México y Republica Dominicana presentan el mayor grado de aprobación.

Los estereotipos tradicionales de género persisten en el mundo laboral como si no se hubiesen producido enormes transformaciones en el papel y en los ámbitos de acción de las mujeres. Estos tienen un peso muy importante, ya que no se restringen a los individuos y sus decisiones personales, sino que permean múltiples niveles de acción social: las políticas públicas, las instituciones sociales y las prácticas de las personas. Muchas personas persisten en la visión tradicional de división sexual de roles en la sociedad: la imagen del hombre como el principal encargado de proveer los recursos económicos a las familias mediante su trabajo, mientras que la mujer es la encargada de las tareas domésticas, la crianza de los hijos y el ejercicio de las labores de cuidado de otros.

Según datos de la Encuesta Latinobarómetro 2009, el 36% de los encuestados esta de acuerdo (“muy de acuerdo” y “de acuerdo”) con la premisa: “*Es mejor que la mujer se concentre en el hogar y el hombre en el trabajo*”. Este porcentaje no ha variado de manera significativa en los últimos 13 años, aunque se debe destacar que existe una brecha de 6 puntos porcentuales entre las respuestas de hombres y mujeres. En particular, los países de Centroamérica presentan el porcentaje más alto de aprobación del papel tradicional de la mujer: Honduras y Guatemala (sobre 50%), seguidos por El Salvador, Nicaragua, Panamá y Republica Dominicana (entre 40% y 50%). Costa Rica se sitúa bajo el 35%, con una mejora significativa en su desempeño.

Los países que presentan las menores tasas de aprobación son Chile, Perú y Uruguay, que se mantuvieron en el mismo nivel de 1997, y Venezuela (Republica Bolivariana de), que mejoro significativamente (Corporación Latinobarómetro, 2008 y 2009). La afirmación “Las mujeres deben trabajar solo si la pareja no gana lo suficiente”, concita 46% de acuerdo (“de acuerdo” o “muy de acuerdo”) entre los entrevistados por la Encuesta Latinobarómetro 2008. En este caso también se observan diferencias en el

---

<sup>15</sup> En 2008 esta encuesta se aplico a 20.204 personas en 18 países de la región, con un margen de error de 3% por país.

desempeño de los países. El Salvador, Guatemala y Honduras confirman la tendencia de Centroamérica de presentar las tasas de aceptación más elevadas con la afirmación anterior, mientras que Chile presenta el menor nivel de acuerdo; sin embargo, ningún país tiene un nivel de acuerdo inferior a 30%.

Las representaciones culturales acerca de los roles y relaciones de género tienen efectos sobre las prácticas cotidianas de las personas. En cada individuo se forma un vínculo importante entre las imágenes que porta acerca de las identidades y los roles de ambos sexos con la forma como despliega sus relaciones. En ese sentido, los medios de comunicación constituyen uno de los espacios privilegiados donde se gestan, sedimentan y cambian las representaciones sobre los roles y atributos asociados a las relaciones entre hombres y mujeres. Incluso en la actualidad, en los medios se representa a las mujeres asignándoles los roles tradicionales: madre-esposa abnegada, objeto sexual, víctima indefensa, trabajadora en empleos “femeninos”, entre otros. Tales imágenes contribuyen en cierta medida a reforzar las ideas sexistas preconcebidas y a perpetuarlas.

Según el Proyecto de supervisión de los medios de difusión a nivel mundial (2010) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), un estudio que se efectúa en 108 países, la mayoría de las noticias alimentan los estereotipos tradicionales de género. Por ejemplo, a los sujetos femeninos de las noticias se los identifica cuatro veces más por su relación familiar en comparación con los sujetos masculinos de las noticias, en oposición a una tendencia en los reportajes a disociar a los hombres de las responsabilidades familiares.

En América Latina, la relación familiar es citada en el 100% de los casos femeninos en El Salvador, 54% en Chile, 47% en Nicaragua, 33% en Paraguay, 30% en México, 30% en Ecuador, 24% en Uruguay, en contraste con el 0%, 13%, 26%, 8%, 6%, 10% y 3% de los casos masculinos, respectivamente. Mientras, en el Caribe, la relación familiar es citada en el 70% de los casos femeninos en las noticias en Belice, 100% en Granada, 67% en Trinidad y Tobago, contra el 18%, 14% y 20% de los casos masculinos, respectivamente.

La mayor visibilidad de las mujeres en los medios de comunicación está abriendo puertas para cambios que pueden tener efectos positivos en las representaciones culturales de género. Sin embargo, en 2010 en América Latina solo 29% de las personas que aparecen en las noticias (son entrevistadas, escuchadas, vistas o sobre las que se ha escrito en los medios de comunicación escritos y audiovisuales) son mujeres.

En este contexto, las transformaciones acaecidas en la estructura familiar, las pautas demográficas, la organización del trabajo y los valores sociales han generado desequilibrios entre la vida familiar y laboral debido, en gran parte, a la persistencia de construcciones culturales tradicionales sobre los roles de géneros. El aumento de la proporción de mujeres en el mercado laboral ha significado un avance muy importante en la equiparación de las oportunidades entre los géneros, aunque todavía resta mucho por avanzar en el desarrollo laboral igualitario de mujeres y hombres.



# **IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO**





## IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO\*.

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), efectuada en El Cairo en 1994, y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing en 1995, representan el inicio de una nueva generación de estrategias y políticas públicas en materia de igualdad de género, basadas en el consenso internacional, orientadas a impulsar la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en México.

El primer apartado de este capítulo presenta un panorama general de los principales avances en materia de igualdad de género en México, a través del análisis de la información sociodemográfica más actual. En el segundo se aborda el marco institucional, jurídico, normativo y las políticas, programas y acciones para el avance de las mujeres y la igualdad de género que se han desarrollado en el país desde la década de los noventa. Finalmente, en el tercero se identifican los principales retos que enfrenta México en la materia.

**Cambios y permanencias de la situación de las mujeres y de los hombres en México<sup>16</sup>.** Desde la década de los setenta la población de México ha experimentado importantes transiciones en el ámbito de la demografía -principalmente el descenso de la natalidad y la mortalidad-, epidemiología, apertura económica e intensificación de los procesos migratorios, entre otros. Estas tendencias han significado cambios significativos en la vida de las mujeres. La población femenina ha transitado por un proceso caracterizado por el incremento de su participación en la vida económica, social y política, cuyo avance ha sido heterogéneo y en el que han prevalecido condiciones de desigualdad de género, violencia de género, discriminación y diferenciación sexual en el acceso a las oportunidades. Asimismo, el incremento de la participación económica del sector femenino ha significado mayor autonomía económica pero también una mayor carga global de trabajo al no haberse reducido, en la misma proporción, el tiempo que se destina al trabajo doméstico y el cuidado de personas. Por ejemplo, el envejecimiento de la población y el consecuente incremento de enfermedades crónico degenerativas implican una mayor carga de cuidado de personas, que normalmente recaen en las mujeres.

En la actualidad, las mujeres mexicanas suman 54.7 millones y representan 50.9% de los 107.6 millones de habitantes del país. Entre 1990 y 2009, el peso relativo de las mujeres menores de 15 años de edad, al igual que entre los varones, disminuyó significativamente (de 39 a 28.8%); mientras que aumentó la población entre 15 y 64 años (de 56.8 a 65.5%); y la correspondiente a la tercera edad (65 años o más) creció en el mismo periodo de referencia (de 4.1 a 5.8%). En números absolutos, las mujeres menores de 15 años suman alrededor de 15.1 millones en 2009, en tanto la población femenina en edades productivas (de 15 a 64 años) asciende a 36.2 millones y la de la

---

\* [www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/.../Cap05.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/.../Cap05.pdf)

<sup>16</sup> La información sociodemográfica utilizada en el presente capítulo fue proporcionada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

tercera edad constituye 3.4 millones. Cabe destacar que las transformaciones en la estructura por edades de la población impactan de manera importante a la planeación y provisión de servicios sociales.

**Educación.-** La educación es un elemento fundamental para el desarrollo de las personas, en la medida en que potencia sus capacidades y les permite el acceso a información y la formación de habilidades que amplían sus horizontes de futuro y diversifican sus trayectorias personales. El acceso a la educación formal juega un papel crucial en la construcción de su autonomía y capacidad de autogestión. En los próximos años, el peso relativo de la población femenina menor de 15 años continuará decreciendo y en números absolutos se reducirá gradualmente para alcanzar 13.9 millones en 2015 y 12.3 millones en 2030. Lo anterior disminuirá la demanda de servicios de educación básica, con lo cual será factible concentrar los esfuerzos en la mejora de la calidad de la enseñanza, particularmente en la reducción de las desigualdades de género, sociales y entre regiones.

Los avances en el acceso de la mujer a todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional y en el acortamiento de brechas de género han sido notables. En los últimos 15 años ha disminuido la brecha de analfabetismo entre hombres y mujeres, aunque sigue siendo muy marcada entre la población de 45 años y más, sobre todo, entre las mujeres mayores de 60 años, reflejo de patrones culturales y del acceso limitado al sistema educativo en el pasado. Por otro lado, prevalecen diferencias importantes entre las tasas de analfabetismo en medios urbanos y rurales, siendo éstas últimas más elevadas

Si bien ha habido un notable descenso en la tasa de analfabetismo entre la población hablante de lengua indígena, sigue presentando rezagos que reflejan las persistentes dificultades que experimenta este sector de la población para acceder a los servicios educativos. Los jóvenes de 15 a 29 años hablantes de lengua indígena registran una tasa de analfabetismo casi cuatro veces superior con respecto a la observada en el contexto nacional para jóvenes en este grupo de edad. Esta relación es casi seis veces mayor en el caso de las mujeres, lo que refleja las desventajas acumuladas y las desigualdades de género entre las mujeres indígenas.

Las diferencias por sexo de la asistencia escolar entre la población hablante de lengua indígena son significativas: 73 hombres indígenas de cada 100 acuden a la escuela, mientras que sólo 69 mujeres lo hacen. Entre la población del primer quintil de ingresos, 5% de las niñas de entre 13 y 15 años trabajan y no asisten a la escuela; este porcentaje se incrementa a 15% para los niños de las mismas edades. Sin embargo, un porcentaje mucho más elevado de niñas no trabaja y no asiste a la escuela, 15% en comparación con 9% de los niños, debido, por lo general, a que a las niñas se les incorpora para apoyar en actividades domésticas y de cuidado de menores, personas enfermas y de la tercera edad.

Si bien existen avances importantes en materia de igualdad en el acceso a la educación, las brechas son todavía pronunciadas en sectores de la población con rezagos históricos en materia de desarrollo.

Otro indicador de suma relevancia en el contexto educativo nacional es la permanencia escolar. Tradicionalmente, el número de niños y jóvenes que asisten a la escuela disminuye notablemente conforme se incrementa el nivel educativo, fenómeno que tiende a ser más visible entre las mujeres. En los últimos decenios la permanencia escolar femenina muestra aumentos importantes que se reflejan en la disminución del porcentaje de mujeres de 15 años que no tienen ningún nivel de instrucción: mientras que en 1990 el 15.3% de las mujeres se encontraba en esa situación, 15 años después el porcentaje había descendido a 9.6. En comparación con los hombres estos indicadores eran de 11.5 y 7.2% respectivamente, disminuyendo en ese periodo la brecha de género.

Como resultado del incremento de la asistencia y permanencia escolar, entre 1990 y 2005, los años de escolaridad promedio de los hombres aumentaron de 6.6 a 8.4, en tanto que entre las mujeres pasaron de 6.0 a 7.9 años, un nivel cercano al segundo año terminado de educación secundaria. Un aumento de casi dos años de escolaridad en el transcurso de 15 años resulta aún insuficiente para satisfacer las demandas de formación de la población en general, pero preocupa de manera particular que la distancia entre la escolaridad promedio de los hombres y la de las mujeres permanece prácticamente igual, lo cual exige esfuerzos mayores para garantizar condiciones de igualdad de género.

En los últimos años, los niveles medio superior y superior de la educación muestran incrementos importantes de la participación femenina en la matrícula escolar, lo cual se traduce en una reducción de la persistente brecha que existía entre los sexos en estos niveles. En el caso de la educación superior, incluso, la participación de las mujeres ha superado a la de los hombres, pero continúan importantes rezagos en la segregación por carreras. Si bien en los últimos años se han observado cambios en las elecciones profesionales de las mujeres en el nivel superior, aún prevalece la segregación educacional.

Entre 1990 y 2006 se aumentó la proporción de mujeres que estudiaron carreras tradicionalmente consideradas como propias del ámbito masculino —ciencias agropecuarias o ingenierías—. En 1990, en estas áreas las mujeres representaban el 14 y el 23%, respectivamente. Para 2006 alcanzaron el 34 y 30%. También se registraron incrementos en la participación de mujeres en carreras relacionadas con las ciencias de la salud, naturales y exactas. En cambio, las ciencias de la educación y las humanidades siguen registrando una mayor proporción femenina. El perfil educativo de la población se relaciona con sus posibilidades de inserción, movilidad y ascenso laboral. Los años promedio de escolaridad de la población económicamente activa han aumentado significativamente para hombres y mujeres. De hecho, la escolaridad promedio de las mujeres es superior a la de los hombres en años recientes, no obstante, su participación en cargos de mayor nivel está subrepresentada.

Aunque la brecha educativa se ha reducido significativamente, persisten múltiples barreras y obstáculos para garantizar la igualdad de oportunidades educativas para hombres y mujeres. Es necesario promover una educación libre de prejuicios y

discriminaciones que en sus contenidos, textos, materiales y métodos pedagógicos transmita y refuerce valores, actitudes e imágenes no sexistas.

**Mercado laboral.-** La participación de la población femenina en el mercado laboral muestra un crecimiento sostenido durante los últimos 30 años, relacionado con los procesos de modernización, industrialización y urbanización del país, pero también con los ajustes y reestructuraciones económicas ocurridas en las décadas recientes, que han exigido a los hogares la incorporación de un mayor número de miembros al mercado laboral. Es probable que el incremento de la participación de las mujeres haya sido mayor al registrado, pues la declaración de la actividad laboral femenina sigue estando sujeta a problemas de subnumeración, asociados con la definición de las actividades económicas, y a consideraciones de tipo cultural que inciden en la percepción (propia y de otros) del trabajo realizado por mujeres. Aún así, su tasa de participación laboral aumentó de 17.6% en 1970 a 36.8% en 1995 y a 42% en 2008. En contrapartida, el comportamiento de la tasa de participación económica de los hombres a partir de 1999 ha registrado un ligero descenso que a la fecha no se ha recuperado.

A pesar de la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral, persisten patrones en la división sexual del trabajo que restringen las oportunidades laborales de las mujeres, quienes aún son las principales responsables del trabajo reproductivo, lo que representa dificultades considerables para conciliar sus trayectorias productivas con el cuidado familiar. Estas importantes transformaciones no se han visto acompañadas de una distribución más igualitaria del trabajo reproductivo y doméstico entre los sexos o de políticas afirmativas de la misma magnitud, lo que ha generado cargas globales de trabajo significativamente mayores para las mujeres. Para 2008 se estima que las mujeres tienen en promedio cargas globales de trabajo de 66.6 horas a la semana, diez horas más que los hombres (56.1).

El proceso de transición demográfica ha contribuido favorablemente a disminuir la presión ya referida entre la vida laboral y la doméstica, pues la disminución de la descendencia promedio por mujer implica la reducción del tiempo que las mujeres dedican a la crianza de sus hijos. De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), a mediados de la década de los setenta una mujer dedicaba 22.2 años de su vida a esta función; para 2006 este periodo disminuyó a 13.6 años. Dicho proceso ha sido acompañado por una lenta participación de la pareja en las labores domésticas y la crianza de los hijos.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo también se expresa en la creciente relevancia de las aportaciones económicas de las mujeres dentro de los hogares. El ingreso femenino en el presupuesto total de los hogares ha ido en aumento: a inicios de la década de los noventa, cerca de uno de cada dos hogares registraba ingresos monetarios provenientes del trabajo femenino; en 2005 esta situación se observó en dos de cada tres núcleos domésticos. En la tercera parte de los hogares del país la contribución de la mujer es secundaria, debido a la presencia de otros contribuyentes cuyos ingresos son mayores. Pero las aportaciones femeninas a la economía doméstica son cada vez más importantes; los hogares donde la aportación monetaria de las

mujeres es la fuente principal de ingresos pasaron de 9.9% en 1992 a 15.2% en 2005. Incluso, la proporción de hogares en los que el ingreso de las mujeres es la única contribución económica creció alrededor de 30% en el mismo periodo al pasar de 9.4 a 13.7%.

Aún es necesario mejorar las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado laboral y garantizar el acceso a los servicios necesarios para facilitar la conciliación entre la vida laboral, familiar y doméstica, y la igualdad de oportunidades para participar en jornadas completas de trabajo, el sector formal de la economía, el ascenso y movilidad laboral. En México, el cuidado de los hijos en ausencia de la madre continúa siendo una actividad predominantemente familiar que se inserta dentro de un conjunto de estrategias domésticas de subsistencia cotidiana. Alrededor de 54.6 y 59.3% de los niños y niñas son cuidados por un familiar; la contribución de las guarderías públicas es todavía insuficiente a pesar de que su número se ha triplicado en el caso de los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y duplicado en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre 1996 y 2006.

Otras medidas han permitido incrementar la oferta de servicios de cuidado infantil. El *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), duplicó entre 2006 y 2008 la oferta de servicios de cuidado de menores de 4 años de edad en el país. El *Programa Escuelas de Tiempo Completo*, puesto en marcha por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el ciclo escolar 2007-2008, busca conciliar los horarios escolares con los laborales para eliminar este tipo de barreras que dificultan la inserción de las mujeres en el mercado laboral. La mayor parte de la participación económica de las mujeres se concentra en el tipo de trabajo asalariado o subordinado, siendo también importantes las actividades realizadas de manera independiente o por cuenta propia. Existen diferencias entre hombres y mujeres principalmente cuando se trata del trabajo no remunerado, en el que una de cada 10 mujeres no recibe ingreso por su trabajo; la mayoría de ellas son ayudantes sin ingresos en negocios familiares.

Otra situación a destacar es la baja proporción de mujeres como empleadoras, sólo representan 2.4% de las mujeres ocupadas, porcentaje mucho menor al de los hombres de 6.4 %. La participación económica de las mujeres se ha asociado al crecimiento de algunos sectores de ocupación. Aunque la población femenina ocupada se ha concentrado tradicionalmente en actividades relacionadas con servicios personales y domésticos, así como en el comercio mayorista y minorista, su presencia ha aumentado de manera importante en actividades caracterizadas por la flexibilidad de sus procesos productivos y por la laxitud de su estructura. Estos rasgos se encuentran asociados frecuentemente a condiciones de inestabilidad, pérdida de garantías laborales, expansión del trabajo asalariado al entorno doméstico, así como irregularidad en las percepciones salariales. A partir de lo anterior es posible afirmar que la "feminización" de algunas ocupaciones y ramas de actividad no se ha traducido en mayores condiciones de igualdad y acceso a oportunidades para las mujeres. Por el contrario, las actividades de predominante presencia femenina frecuentemente presentan situaciones de discriminación salarial, desigualdad en el acceso a oportunidades de ascenso y capacitación, al igual que de irregularidad en el cumplimiento de la normatividad laboral.

Vale la pena detenerse en la problemática de la discriminación salarial, pues expresa claramente la persistencia de la desigualdad social basada en distinciones sexuales. Esta dimensión de la discriminación describe escenarios donde las mujeres perciben salarios menores a pesar de desempeñarse por igual cantidad de horas en el mismo puesto de trabajo que los hombres y contar con un nivel de instrucción semejante. El valor del Índice de discriminación salarial<sup>17</sup> indica la magnitud de cambio que debe realizarse en el salario de las mujeres para lograr la equidad salarial. Un valor negativo en dicho índice señala la proporción en que habría que aumentar el salario de la población femenina. Un valor igual a cero indica situaciones de equidad salarial entre mujeres y hombres, mientras que los valores positivos apuntan hacia una discriminación hacia los hombres.

Las condiciones laborales son cambiantes de acuerdo al grupo ocupacional y a las características de los trabajadores. Las mujeres hoy en día se enfrentan a situaciones de discriminación, segregación salarial y ocupacional en actividades precarias, pero también a dobles jornadas y carencia de servicios que faciliten la conciliación entre sus múltiples itinerarios.

**Participación política.-** La participación de las mujeres en la vida política ha sido un proceso lento pero gradual que inició en el país varias décadas atrás. La lucha por los derechos políticos de las mujeres, refrendada en el marco jurídico internacional, ha permeado la vida de las instituciones políticas en México, pero las brechas de género en este ámbito son muy elevadas. En México, de las 19 secretarías de Estado, menos de 20% están encabezadas por una mujer, el 39.6% de los puestos de mandos medios y superiores de la Administración Pública Federal (APF) están a cargo de mujeres mientras que en los cargos operativos ellas representan 56.7%.

El incremento en el porcentaje de mujeres diputadas a lo largo de medio siglo ha sido paulatino y no consistente; en 1991, 2000 y 2006 la proporción decreció con respecto a la legislatura anterior. En 2003 se estableció en la H. Cámara de Diputados una cuota de género obligatoria que exigía una representación femenina de al menos 30% en las candidaturas a diputaciones federales, como medida de acción afirmativa propuesta para abatir el grave rezago en materia de representación política de las mujeres. La disposición de la cuota de género fue instrumentada en el Senado en 2006. En la actualidad las mujeres representan 19.5% y 24.2%<sup>18</sup>, en las cámaras de senadores y diputados, respectivamente, y constituyen 20.8% de las diputaciones locales.

La participación de las mujeres en el Poder Judicial de la Federación es limitada aunque creciente y comienza a hacerse visible. En la Judicatura Federal la tercera parte de los espacios corresponden a mujeres. En la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los 11 ministros, solamente dos son mujeres. Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación esta presidido por la única mujer magistrado dentro de su

---

<sup>17</sup> El índice se obtiene al dividir el salario por hora que ganan las mujeres y los hombres, menos el promedio de escolaridad de las mujeres y los hombres; entre la relación del salario por hora que ganan las mujeres y los hombres, multiplicado por cien. El índice no incorpora los años de experiencia acumulados, que en el caso de las mujeres suelen ser irregulares, dadas las interrupciones de la trayectoria laboral por atender actividades reproductivas (INEGI, 2008).

<sup>18</sup> Datos al 17 de febrero de 2009, tomados de los sitios web de las cámaras de senadores y de diputados.

estructura orgánica. A nivel local, las mujeres ocupan sólo 16% de las gubernaturas, 4.6% de las presidencias municipales, 29.5% de los puestos de regidor, y 15.8% de síndicos.

**Violencia de género.-** La Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer definió a la violencia por motivos de género como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vía pública como en la vida privada”. La Resolución WHA49.25 de la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce la violencia de género como un importante problema de salud pública.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujeres (CEDAW) reconoce que la violencia y la discriminación hacia las mujeres constituye una violación a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, y limita a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades. La violencia por motivos de género es una de las representaciones más claras y radicales de la distribución y el ejercicio desigual del poder entre las mujeres y los hombres. Esta práctica muestra un profundo arraigo cultural en diversas sociedades y pasa por un proceso de naturalización que lo lleva a ser, de forma indebida, considerado como elemento normal en ciertas relaciones sociales. Desafortunadamente, la violencia de género es ejercida tanto en contexto doméstico y familiar, como en la relación de los individuos con las instituciones. A pesar de ser un fenómeno ampliamente reconocido, en México se carecía de un proyecto estadístico de medición nacional que permitiera su cuantificación. Fue a partir de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares 2003 (ENDIREH) que se dispuso de información básica. Los resultados de la segunda ENDIREH, realizada en 2006, revelan que 67 de cada 100 mujeres de 15 años o más han sufrido algún tipo de violencia, ya sea por parte de su pareja (43.2%), laboral (29.9%), familiar (15.9%), comunitaria (39.7) o escolar (15.6%).

Como se analiza en el apartado correspondiente, en México se han promulgado leyes y desarrollado diversas acciones de política pública que buscan prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género, pero se requieren esfuerzos aún mayores para incidir en patrones culturales y en el funcionamiento de las instituciones, a fin de inhibir y erradicar la violencia de género y el ejercicio desigual de poder.

**Perspectiva de género en salud.-** Las estrategias de fortalecimiento de las capacidades de las mujeres se orientan, por un lado, a mejorar sus condiciones de salud y sus niveles de nutrición, con el propósito de disminuir la morbilidad y la mortalidad prevenibles; y, por el otro, a atender con prioridad las necesidades de las mujeres que viven en condiciones de pobreza, mismas que se conjugan con otras desigualdades de género.

Con la intención de contribuir a la reducción del impacto de las inequidades de género que se traducen en riesgos particulares para la salud de las mujeres, en 2001, la



Secretaría de Salud (SSA) incorporó una línea de acción dedicada a promover la perspectiva de género (PEG) de la cual se derivó el *Programa de Acción Mujer y Salud 2002-2006*, con objetivos y líneas de acción estratégicas en cinco componentes sustantivos. A fin de lograr que la PEG sea parte de todos los programas de acción, para la prevención y la atención a los padecimientos, así como para promoción de la salud, y manejo de información, desde 2007 se está trabajando un *Programa de Acción Específico y Transversal de Igualdad de Género en Salud*.

Los avances más relevantes en el periodo 2000- 2006 incluyen fomentar la reducción de la carga de trabajo de las mujeres en las actividades de atención a la salud comunitaria, a través de atención domiciliaria de enfermos crónicos dependientes. Entre 2002 y 2006 se sensibilizó y capacitó en igualdad de género a 1 508 funcionarias/os de 27 dependencias en los ámbitos federal y estatal de la SSA, que representan a 145% con respecto a la meta establecida de 1 037. Además, se sensibilizó a personal de diversos niveles de todas las entidades federativas mediante cursos de verano y talleres dirigidos a capacitadoras y capacitadores en Género y Salud, principalmente de Hidalgo, Morelos, Yucatán y San Luis Potosí.

Se logró la desagregación por sexo de las estadísticas de egresos hospitalarios y de enfermedades de notificación obligatoria. Para conocer el panorama epidemiológico y las necesidades específicas de salud en mujeres y hombres ha sido necesario contar con información confiable. A través del trabajo interinstitucional, en 2003 se puso a disposición la consulta en línea de estadísticas de población y cobertura institucional por sexo y se avanzó en la disponibilidad de la medición de carga de enfermedad por causa, así como en la desagregación de los recursos humanos según sexo en las bases de datos de algunos hospitales de segundo y tercer nivel.

Por otra parte, las enfermedades crónico-degenerativas cobran cada vez más importancia en la salud de las mujeres. La primera causa de muerte por un tumor maligno entre las mujeres de 25 años o más es el cáncer de mama, con una tasa de mortalidad de 16.4 defunciones por cada 100 mil mujeres para 2007, cuando en 2000 fue de 14.8. Se prevé que este incremento continúe. En cuanto a la tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino, en 1990 fue de 24.8 defunciones por 100 mil mujeres de 25 y más años, mientras que en 2007 disminuyó a 14.3, representando un descenso anual de 3%.

En tanto, el 97.4% de las jefas de hogares del primer quintil de ingresos que tienen 65 años o más de edad no tienen derechohabencia en la seguridad social, lo que eleva sus condiciones de vulnerabilidad. Para lograr la igualdad de género en salud se requiere la eliminación de las inequidades, es decir, de las diferencias innecesarias, injustas y evitables en el estado de salud y supervivencia de mujeres y hombres; la distribución y acceso diferencial a los recursos (metodológicos/ tecnológicos/ financieros/ humanos) entre mujeres y hombres según las necesidades específicas y diferenciadas; la contribución de mujeres y hombres para el financiamiento de su salud según su capacidad económica, y no su necesidad de servicios; y una distribución social justa de las responsabilidades, el poder y las recompensas para la contribución de las mujeres y los hombres al cuidado de salud en la casa, la comunidad y las instituciones de salud.

## **Políticas y acciones en materia de género.**

### **Marco institucional**

La igualdad de mujeres y hombres ante la ley está plasmada en el Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una de las más importantes modificaciones que se llevó a cabo en 2000 fue la reforma a este artículo, para precisar la responsabilidad del Estado en los derechos que tienen las niñas y los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento. Como respuesta institucional del Estado mexicano a los compromisos internacionales, y a la intensa labor de la sociedad civil en materia de género, en 2001 se creó, por ley, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Ello significó un paso importante en la consolidación de mecanismos institucionales, al otorgarle a la institución estatus administrativo, patrimonio propio y presupuesto, para ejercer atribuciones en materia de la política nacional de género; promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

Por su parte, el sustento medular para el desarrollo de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres parte de la emisión de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), promulgada en agosto de 2006, con el objetivo de regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, así como proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva. Los alcances de esta ley son transversales a los poderes de la unión y de aplicación en todo el territorio nacional. Asimismo, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), promulgada en febrero de 2007, establece los lineamientos jurídicos y administrativos con los que el Estado intervendrá en los diferentes niveles de gobierno para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Su finalidad es establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios en la orientación de acciones para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la población femenina. Con ello se hacen valer compromisos internacionales vinculantes para México, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW)<sup>19</sup>.

El 11 de marzo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la LGAMVLV y las bases de coordinación con las entidades federativas y los municipios. En 2009, son ya 29 entidades federativas las que cuentan con sus respectivas leyes en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, de las cuales cinco

---

<sup>19</sup> En diciembre de 2000 entró en vigor el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW). Este protocolo brinda las bases para la protección a los derechos humanos y la eliminación de la discriminación hacia las mujeres en el goce de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales consagrados en la convención.

expidieron también su respectivo Reglamento. La coordinación de acciones de la APF respectivas a estas leyes se realiza a través del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) y del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (SNPASEVCM).

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) señala las prioridades del Poder Ejecutivo en materia de género que prevén combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género, al igual que construir políticas públicas transversales con perspectiva de género. Asimismo, busca promover la eliminación de estereotipos establecidos en función del género, elevar la inscripción y permanencia de niñas en las escuelas, promover la prevención de enfermedades de la mujer, combatir su discriminación en el ámbito laboral, expandir el sistema nacional de guarderías y estancias infantiles, dar especial atención a las mujeres en situación de pobreza y promover la participación política de la mujer. Las respectivas estrategias y metas han sido incorporadas en el *Programa Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012* (PROIGUALDAD), coordinado por el INMUJERES.

Por otra parte, en 2007 se firmó el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, mecanismo de coordinación con los poderes de la Unión y los gobiernos federal, estatales y municipales para dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, así como a la eliminación de todo tipo de violencia contra las mujeres. Su objetivo específico es establecer el compromiso de las instancias que integran los diferentes ámbitos y órdenes de gobierno, a fin de dar cumplimiento a lo señalado en la Constitución Política, los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en la materia, la LGIMH, la LGAMVLV y la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Al finalizar 2008, los gobiernos de 25 entidades federativas y uno de cada cuatro ayuntamientos del país (615) habían ya firmado dicho acuerdo.

**Estrategias para transversalizar la perspectiva de género.-** Las estrategias para incorporar la perspectiva de género (PEG) como una línea transversal en las políticas públicas se han visto reflejadas principalmente en la generación de sistemas de información e indicadores, de mecanismos de colaboración y coordinación institucional, y en la capacitación y formación de recursos institucionales. El incremento en los presupuestos etiquetados para mujeres y la igualdad de género también ha sido una respuesta que favorece el trabajo desarrollado en distintas dependencias de la administración pública, al haberseles dotado de recursos para la ejecución de las políticas públicas y acciones para dar cumplimiento a lo establecido en las leyes.

En México dichos presupuestos etiquetados forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que norma el ejercicio anual de recursos públicos de las dependencias, y fueron implementados por la Cámara de Diputados desde 2003. Esta misma estrategia se ha reforzado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que la administración de los recursos públicos federales debe realizarse con base en criterios de equidad de género. Es importante mencionar que 2008 es el primer año en el que hay un artículo en el Decreto de PEF 2008 específico para impulsar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

También, por primera ocasión, se destinaron recursos para implementar la LGAMVLV y la LGIMH. Por otro lado, desde 2006 el presupuesto para el INMUJERES y los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) en las 32 entidades federativas se ha triplicado, ya que en el PEF 2009 se determinó un presupuesto para mujeres y la igualdad de género de 8 981.6 millones de pesos. Con ello, uno de cada cuatro municipios del país cuenta con una instancia de la mujer, orientada a promover la institucionalización y transversalidad de la PEG, diseñar y aplicar políticas públicas para la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos del desarrollo local, en el marco de la igualdad de género.

Otro de los mecanismos para transversalizar la PEG es el fortalecimiento de los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Desde 2002 el INMUJERES puso en marcha el Fondo PROEQUIDAD, que ha apoyado a más de 300 proyectos de OSC, para el mejoramiento de las condiciones sociales, políticas, económicas y/o culturales de las mujeres. En este mismo sentido, en 2001, inició el *Programa de Coinversión Social* de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con el que se ha impulsado la creación de Observatorios de Violencia Social y de Género en las entidades del país. En tanto, se han realizado una serie de acciones de capacitación y formación de recursos humanos encaminadas a proveer de información y sensibilización sobre la PEG; crear una Red Nacional de Centros de Documentación Especializados en Mujeres y Género; aplicar el enfoque de género en las políticas públicas y capacitación en aspectos legales. Éste ha sido un esfuerzo colectivo entre instituciones gubernamentales, OSC e instituciones académicas.

**Participación de las mujeres en puestos de elección popular.-** Como parte de los compromisos para lograr la igualdad de oportunidades en el acceso de hombres y mujeres a cargos de elección popular, en enero de 2008 se publicó el decreto que expidió el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según el cual las candidaturas a diputados y senadores que presenten los partidos políticos deberán integrarse con al menos 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. Anteriormente, dichas cuotas de género correspondían a 30%. Asimismo, para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente 2% del financiamiento público ordinario.

Por su parte, el INMUJERES ha impulsado el trabajo interinstitucional para la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito federal, los gobiernos estatales y municipales, y los poderes de la Unión. Entre 2005 y 2008, instrumentó el *Programa de Impulso al Liderazgo Político de las Mujeres en el Ámbito Local*, en cuyo marco se realizaron diversas actividades de formación y profesionalización de cerca de mil mujeres líderes de los partidos políticos en 22 de las 32 entidades federativas del país. A partir de 2008 diseñó un programa de promoción de la participación política de las mujeres titulado *Plataforma Estratégica para la Equidad Política* que consta de tres componentes: Observatorio Interinstitucional y Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres; portal electrónico *El avance político de las*

*mujeres... en la mira; y Programa de Formación para Fortalecer los Liderazgos Políticos de las Mujeres.*

Adicionalmente, a través del Fondo PROEQUIDAD, se han apoyado diversos proyectos orientados a facilitar el empoderamiento de las mujeres y el fortalecimiento de liderazgos femeninos en comunidades indígenas y rurales. En tanto, el Instituto Federal Electoral (IFE) instrumentó en 2008 el *Programa de Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil* para realizar proyectos de formación ciudadana y promoción de la participación política y electoral con mujeres, y el *Programa de Educación para la Participación Democrática 2008-2009*. Asimismo, concluyó la tipología distrital de la participación de las mujeres en distritos indígenas y elaboró el diagnóstico sobre ciudadanía, representación y participación política en los distritos electorales uninominales con más de 40% de población indígena.

**Acciones para promover la equidad educativa.-** La entrega de becas dirigidas hacia la población en condiciones de pobreza ha sido uno de los mecanismos más efectivos para promover la incorporación y permanencia de las niñas, adolescentes y mujeres en el sistema educativo. El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* enfatiza la entrega de estos incentivos a mujeres y en los últimos años han aumentado en número y monto.

También se han establecido nuevos programas de becas para mujeres en situaciones específicas. El *Programa de Becas a Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas* tiene como finalidad promover la continuidad de los estudios a nivel de educación básica; el *Programa Licencia con Goce de Beca*, de la Universidad Nacional Autónoma de México, apoya económicamente a estudiantes de posgrado embarazadas; en el *Programa Becas de Educación Media Superior* y en el *Programa Nacional de Becas de Educación Superior*, el 56% de las becas otorgadas son para mujeres.

Por otra parte, el *Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica* fue creado para atender a todos los niveles de educación básica, al incorporar preescolar y secundaria rural, con especial énfasis en atender a las niñas de comunidades rurales y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), a través del paquete didáctico *Camino a la Secundaria*, impulsa el tránsito a primero de secundaria con énfasis en la absorción de las mujeres. Este paquete está dirigido a niñas de quinto y sexto grado de primaria de las localidades rurales y áreas urbano marginadas con menor ingreso.

**Acciones para mejorar la situación de la mujer en la esfera económica y laboral.-** Con el fin de fortalecer la incorporación de políticas de equidad de género que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres en organizaciones públicas, privadas y sociales, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y el INMUJERES otorgaron tres distintivos:

- Distintivo Empresa Incluyente (STPS): otorgado a 32 empresas con un beneficio para 682 personas con discapacidad (275 mujeres y 407 hombres).

- Distintivo Empresa Familiarmente Responsable (STPS): otorgado a 35 empresas por mejorar las condiciones de trabajo para las mujeres.
- Modelo de Equidad de Género (INMUJERES): entregó 100 distintivos, 67 a organizaciones nuevas y 33 renovaciones, y llevó a cabo el proceso de auditoría del Modelo a 177 organizaciones que lo implementaron entre 2003 y 2008.

La STPS efectuó visitas de inspección a empresas de jurisdicción federal en todo el país y de vigilancia específica sobre las condiciones laborales de la mujer trabajadora y los menores de edad, con el objetivo de garantizar el respeto y protección de los derechos laborales de las mujeres. Asimismo, realizó la campaña *Por la Dignificación de las Condiciones Laborales de la Mujer y Contra la Exigencia del Certificado de No Gravidéz*, cuyos ejes fundamentales giraron en torno al respeto y promoción de los derechos laborales de la mujer.

Con el fin de fomentar la capacitación para el autoempleo femenino como opción de generación de ingresos en las unidades domésticas, urbanas o rurales, puso en marcha el *Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores* (PROBECAT). La mayor parte de las becas han sido asignadas a trabajadoras desempleadas.

Por su parte, el INMUJERES realiza acciones contra la segregación y el hostigamiento sexual a través de los compromisos signados con sindicatos, confederaciones de obreros y campesinos, y con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. En 2008 se realizaron cinco encuentros itinerantes de sensibilización y 13 foros analíticos sobre las condiciones de exclusión en el trabajo remunerado que afectan a las mujeres, segregación ocupacional y hostigamiento sexual laboral, en coordinación con los órdenes federal, estatal y municipal.

**Acciones para erradicar la violencia contra las mujeres.-** Desde la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), México ha propuesto, modificado y aprobado diversos instrumentos legislativos para eliminar la violencia de género contra las mujeres. En 1999 se aprobaron las reformas y adiciones al Artículo 20 de la Constitución, que establecieron los derechos de las víctimas de violencia. A fin de avanzar en el cumplimiento de los mandatos y compromisos en torno a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, en 2008 se creó el Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género (Fondo MVVG) coordinado desde la federación por el INMUJERES y operado por los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) en las entidades federativas.

Este fondo ha permitido ampliar las acciones que se venían desarrollando desde la creación del *Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas* (PAIMEF) en 2006, así como aquellas acciones y proyectos desarrollados a partir de la vertiente de género del *Programa de Coinversión Social*, ambos de la SEDESOL. La creación de instancias como la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (FEVIMTRA), y la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, así como la

promulgación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, también forman parte de la respuesta institucional para la atención a la violencia de género.

En la Procuraduría General de la República (PGR) se desarrollan programas y campañas permanentes para coordinar programas de formación de capacitadores dirigidos a fortalecer las actividades de prevención de la violencia contra la mujer. El Instituto Nacional de la Juventud (IMJUVE) creó, en 1998, la Red Nacional Contra la Violencia Hacia las Mujeres y Hombres Jóvenes, integrada por instituciones académicas, gubernamentales y OSC, con el objetivo de promover la equidad en las relaciones humanas. Los alcances en este rubro han sido principalmente la sensibilización de la población en general con respecto a la violencia que se ejerce contra las mujeres.

El *Programa de Acción Específico para la Prevención y Atención a la Violencia Familiar y de Género* de la SSA prevé que las instituciones de salud se involucren en la prevención y atención del problema de fondo, a través de intervenciones específicas en su población usuaria, mediante la colaboración con otras instituciones y del apoyo psicoemocional a las personas que viven en violencia, particularmente la de género. Estas acciones llevaron a la elaboración del *Modelo Integrado Prevención y Atención de la Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres*, del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSyR).

Por otro lado, entre 2002 y 2008 se incrementaron en el sector salud los servicios y centros especializados para la atención de la violencia de género, de 18 a 231 respectivamente. En 2008 estos servicios especializados dieron atención a casi 67 mil mujeres. En el marco de la LGAMVLV y en coordinación con la Red Nacional de Refugios, A.C. (RENARAC), se realizó un clasificador de los casos atendidos en los refugios para mujeres y sus hijos que padecen de violencia doméstica, los lineamientos éticos para el manejo de datos de las víctimas y del agresor, y se identificaron 66 refugios de violencia que operan en 31 entidades federativas. Asimismo, a fin de ofrecer un marco de referencia para el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de la atención brindada, los estándares de operación, la delimitación de los requisitos materiales y funcionales específicos, se elaboró una propuesta de *Modelo de Atención para Refugios*.

Con el propósito de ofrecer un mayor apoyo a la población abierta, INMUJERES puso en marcha en 2003, la Línea telefónica *Vida sin Violencia* 01800 911 25 11 para brindar asesoría jurídica y apoyo psicológico. En 2008 el número de personas atendidas ascendió a más de 22 mil. Adicionalmente, 23 entidades federativas cuentan con sus propios servicios de línea telefónica para atender a mujeres víctimas de violencia.

**Acciones para incorporar la perspectiva de género en los programas y la información en salud.-** El Gobierno de México reconoce los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) al considerar al género como un determinante social de la salud. Con ello se reconoce que es indispensable comprender los factores que determinan las diferencias de exposición, vulnerabilidad y exposición a riesgos de hombres y mujeres a las diversas enfermedades —desde el punto de vista biológico, psicológico y social— con las respectivas implicaciones para la política de salud pública

en términos de prevención, diagnóstico oportuno, calidad de atención, optimización de recursos y mejor calidad de vida.

En este sentido, el *Programa de Acción Específico de Igualdad de Género en Salud 2008-2012* busca reducir el impacto nocivo de los roles, estereotipos y relaciones desiguales de género sobre la salud de las mujeres y los hombres. El Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSyR) impulsó este programa y realizó las actividades correspondientes para lograr que los Servicios Estatales de Salud de las 32 entidades federativas designaran a una persona como Responsable Estatal de Género y Salud.

Por otro lado, el CNEGSyR sistematizó la experiencia de incorporación de la perspectiva de género en el *Programa de Diabetes Mellitus*, concretamente en el componente de promoción de la salud y prevención. A partir de esta acción la SSA recibió, en 2008, el reconocimiento de Mejores Prácticas en Género, Etnia y Salud, por parte de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Esta experiencia documentada ha sido base fundamental para realizar acciones orientadas a lograr la transversalidad de la perspectiva de género en los programas prioritarios como sobrepeso y obesidad, accidentes, cáncer cérvico-uterino, VIH/SIDA, salud materna y perinatal, vacunación, enfermedades respiratorias, de prevención y atención a la violencia familiar y de género.

Las principales acciones realizadas desde el sector salud se han dirigido a fortalecer la infraestructura y recursos humanos para la atención en el ámbito del diagnóstico y atención del cáncer de mama, cáncer cérvico-uterino y las emergencias obstétricas. Con ese propósito, la SSA implementó en 2008 la estrategia integral para la prevención del cáncer cérvico-uterino denominada *Todas las mujeres, una alternativa de prevención*, que tiene un enfoque preventivo desde edades tempranas.

**Retos de México para lograr la igualdad de género.-** México ha logrado avances significativos que apuntalan las políticas públicas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Los avances se han registrado en el marco legal y normativo, así como en la institucionalización y la asignación presupuestal específica para cumplir los compromisos nacionales e internacionales.

**Educación.-** La matrícula de todos los niveles educativos muestra una reducción en la brecha de género de 1995 a 2005. La brecha en nivel de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) se ha eliminado prácticamente. La educación inicial requiere de una particular promoción, dado que aún no se logra la cobertura universal, por lo cual hay niñas/os que cursan la primaria sin pasar por este grado, lo cual repercute en su desempeño educativo. En educación media y superior, se observa un aumento en el registro de mujeres que va igualado a la asistencia de los varones; a pesar de lo anterior, habría que garantizar la promoción de su registro en educación superior, ya que en este nivel persiste la brecha entre ambos sexos.

Es importante diseñar diversos programas educativos que contribuyan a acrecentar la participación de las mujeres jóvenes y adultas en la educación superior en carreras no



tradicionales, así como en la investigación científica, artística y tecnológica. Asimismo, se debe fortalecer el contenido educativo con enfoque de género, priorizando los cambios y transformaciones hacia la construcción de relaciones de género más igualitarias. Ello implica fomentar valores, actitudes y comportamientos que contribuyan al respeto y vigencia de los derechos ciudadanos, propicien una mayor conciencia de la situación de la mujer y de sus potencialidades y una integración social más armónica en todos los ámbitos de la vida social, incluido el fortalecimiento de una cultura democrática y participativa al margen de prejuicios y discriminaciones.

La intensificación del uso de tecnologías de punta en los sectores económicos con mayor potencialidad obliga a pensar en las competencias que tendrán que ser enfatizadas cuidando de evitar las brechas de género. La transformación de ciertas profesiones y la actualización permanente de la fuerza laboral debería ser una prioridad, para un aprovechamiento óptimo de sus capacidades. Para ello se requiere de una mayor orientación, a fin de que la oferta de mano de obra, particularmente la femenina, esté en concordancia con las demandas del mercado. La información analizada apunta a que permanecer más tiempo en el sistema educativo posibilita la actualización y el perfeccionamiento de los conocimientos, derivando en mayores oportunidades para la inserción de las mujeres y hombres en el mercado laboral.

**Participación económica.-** Aún cuando ha habido una mayor participación de mujeres en la fuerza laboral, su situación dista de ser igualitaria con relación a la de los varones, y persiste una asignación de roles claramente discriminatoria con respecto a la población femenina. Las mujeres se insertan en ocupaciones de menor jerarquía y reciben salarios menores, aún cuando sus niveles educativos son superiores. El Índice de Discriminación Salarial indica que es necesario incrementar en alrededor de 9.5% el salario que se les paga a las mujeres para lograr la equidad salarial, aunque se reflejan diferencias importantes entre ocupaciones. Sin embargo, la mejora que se observa en la brecha salarial no parece obedecer a una orientación hacia la paridad, sino al detrimento de las condiciones laborales en general, las cuales han afectado en particular a la población masculina económicamente activa.

Para un país de ingresos medios como México, la problemática de la discriminación salarial constituye un enorme reto que debe ser enfrentado a través de políticas públicas formuladas de manera intersectorial al que deben vincularse las empresas y empresarios del país. La flexibilización de las relaciones laborales ha representado un desmejoramiento del nivel de empleo y de las condiciones de trabajo (trabajo por cuenta propia, trabajo tiempo parcial y temporal, subcontratación, sin seguridad social). Por otro lado, la aparición de nuevas formas de producción, el desarrollo de las telecomunicaciones y la introducción de nuevas tecnologías han modificado incluso las estructuras de la demanda de trabajo. Todos estos cambios plantean nuevos retos a las mujeres y de ahí la importancia de adecuar las políticas públicas equitativas, con perspectiva de género en el marco de la nueva situación mundial y local provocada por la globalización.

La creación de políticas dirigidas a la inserción de mujeres en el mercado de trabajo que reducen las barreras de acceso y tiempo disponible para igualar las condiciones de

competitividad de mujeres y hombres, así como el reconocimiento del trabajo reproductivo, constituyen acciones prioritarias que deberán ser emprendidas en el ámbito de los gobiernos federal y estatales. Las ventajas que ofrecen los avances hacia el desarrollo y la mayor libertad que tienen las personas, sobre todo las mujeres, para decidir sobre sus estilos de vida, exigen una importante redistribución de oportunidades y recursos entre las personas y entre hombres y mujeres, y la creación de normas que regulen la convivencia social en los escenarios actuales.

**Participación política.**-En las últimas décadas ha tenido lugar una relativamente creciente, pero lenta, incorporación de mujeres a cargos públicos en el gobierno federal, estatal y municipal y en los órganos legislativos. El acceso de las mujeres a cargos de alta responsabilidad ha generado una revalorización de su imagen en la sociedad mexicana. No obstante, la presencia del sector femenino en los cargos de representación sigue siendo marginal en comparación con el de los varones, además de que todavía persisten estereotipos y prejuicios de género que propician situaciones de discriminación contra las mujeres.

Las actuales reformas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) deberán impactar en el incremento de la participación política de las mujeres en los cargos de elección para el poder legislativo. El reto será el seguimiento y aplicación de la ley que garantice el acceso de hecho y de derecho para las mujeres, ya que en ocasiones las cuotas de género generan incentivos para que los partidos políticos registren como suplentes a hombres, para que las diputadas electas pidan licencia inmediatamente iniciado el período legislativo y el suplente varón tome su lugar en la bancada.

**Violencia de género.**- Respecto a la violencia en contra de las mujeres, se requiere fortalecer técnica y financieramente los mecanismos, instrumentos y programas estatales que asumen la equidad de género como un eje transversal, a través del presupuesto etiquetado para mujeres y la igualdad de género, en particular el referente a erradicar la violencia, así como el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo de las políticas en la materia, propiciando la participación de la sociedad civil. Asimismo, es deseable que el gobierno continúe impulsando los refugios para mujeres que padecen de violencia doméstica, operados por las organizaciones de la sociedad civil, además de que se difunda su existencia para que la sociedad tenga conocimiento de los mismos.

Por su parte, es importante que las instituciones públicas, académicas y de la sociedad civil continúen desarrollando investigación cualitativa y cuantitativa con enfoque de género que permita profundizar el análisis de la inequidad y violencia de género, además de fortalecer los sistemas de información de indicadores de género, como base para la preparación de planes y programas sectoriales, así como para el seguimiento y evaluación del impacto diferenciado por sexo de las políticas sociales y económicas.

A pesar de los mecanismos que el Estado establece para el combate contra la violencia feminicida, es preciso redoblar los esfuerzos para lograr erradicarla, ya que existen deficiencias para lograr la detención y la sanción de los culpables de dichos delitos;

además es necesario garantizar la atención a los deudos de la víctima con una justa reparación del daño.

**Perspectiva de género en salud.-** Es importante continuar con la conformación de un sistema de indicadores que mida periódicamente las brechas existentes entre mujeres y hombres en aspectos clave relacionados con la morbilidad, la mortalidad, el acceso a los servicios, la calidad y oportunidad de la atención y la situación de los recursos humanos. Es muy recomendable incorporar la perspectiva de género en la evaluación de la calidad del Sistema Nacional de Salud, con el fin de que los estándares de acreditación de unidades cuenten con indicadores de no discriminación por sexo.

Asimismo, el gobierno debe continuar con la sensibilización y capacitación del personal de salud en el tema de género en el marco de los derechos humanos e incorporarlo en la currícula de las carreras de formación. Como país es una exigencia avanzar hacia el análisis epidemiológico con perspectiva de género. Se requiere que el sector salud preste atención a las mujeres que padecen enfermedades que no se han logrado abatir, tales como el cáncer de mama y cérvico-uterino, mortalidad materna y obesidad, entre otras.

Finalmente, aunque son indudables los logros en materia de equidad de género que se han alcanzado desde la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, es evidente que aún son muchos los retos que enfrenta nuestro país en las diversas facetas que comprende la equidad de género.

**LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO EN 2012  
PERSPECTIVA ANUAL**



## **LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO EN 2012 PERSPECTIVA ANUAL<sup>20</sup>.**

En 2012 se registró un aumento de casi un punto porcentual en el promedio mundial (20,3%). Exceptuando las cifras alcanzadas en 2007, en 2012 casi se ha duplicado la tasa de incremento anual. A fines de año, 33 cámaras bajas y 17 cámaras altas de distintos parlamentos habían alcanzado el umbral del 30% que se considera necesario para que la presencia de mujeres parlamentarias tenga repercusión en la toma de decisiones. Estas cifras triplican con creces las registradas hace diez años. Si estas cifras indican un incremento para las cámaras bajas (30 en 2011), también indican una baja para las cámaras altas (19 en 2011). Los países que se sumaron a la lista del 30% fueron: Argelia (31,6%), México (cámara baja: 36,8% y cámara alta: 32,8%), Senegal (42,7%), Serbia (32,4%) y Timor-Leste (38,5%).

También hubo un menor número de parlamentos en el otro extremo: 40 cámaras bajas tienen menos del 10% de parlamentarias, en comparación con 69 hace diez años y 46 en 2011. Seis cámaras bajas y una cámara alta no contaban con ninguna parlamentaria a fines de 2012, dato que no ha variado desde 2011. Esos parlamentos, que se localizan principalmente en las dos regiones con la menor representación de mujeres, a saber, los Estados Árabes y el Pacífico, se encuentran en Arabia Saudita, Haití, Micronesia, Nauru, Palau, Qatar y Vanuatu.

En total, 1.711 mujeres obtuvieron escaños, lo que representa el 18,7% de los miembros elegidos o designados para formar parte del parlamento en 2012. Más altos que bajos en las cámaras parlamentarias. En 39 de las 57 cámaras que se renovaron en 2012 la proporción de mujeres aumentó, y en 15 de esas cámaras se registró un aumento de más de 10 puntos porcentuales. El número de mujeres electas disminuyó en 14 cámaras. El mayor revés se produjo en la cámara alta de Bahamas, donde la proporción de mujeres disminuyó del 60% al 25%. Sin embargo, en las otras 13 cámaras donde las mujeres perdieron terreno el retroceso no superó los 5,2 puntos porcentuales. No se registraron cambios en las cámaras altas de Belice, Camboya y Santa Lucía, ni en la cámara baja de Palau. En las elecciones de 2012 no resultó elegida ninguna mujer para dos cámaras: la cámara única de Vanuatu y la cámara baja de Palau.

### **Panorama por regiones:**

Las Américas alcanzan máximos históricos. A fines de 2012, los parlamentos de las Américas contaban con un promedio del 24,1% de mujeres parlamentarias, lo que representa un aumento en comparación con 2002 (16,5%). Esta cifra sitúa a la región en el primer lugar de la clasificación mundial de la UIP, con excepción de la subregión de los países nórdicos. En 2012 se registraron cifras históricas de mujeres electas en El Salvador, Estados Unidos de América, Jamaica, y México. Este último, que cuenta con un procedimiento que combina el sistema de mayoría simple con la representación proporcional para elegir a los 500 miembros de la Cámara de Diputados, las noticias

---

<sup>20</sup> Informe 2012 de la Unión Interparlamentaria, consultado el 17 de noviembre de 2014 en la URL: [http://genero.ife.org.mx/docs\\_informes.html](http://genero.ife.org.mx/docs_informes.html)

para las mujeres fueron buenas. Más del 30% de los 300 diputados elegidos por sufragio directo eran mujeres, casi el doble de la cifra alcanzada en las elecciones de 2009. Un resultado similar se obtuvo a través de la representación proporcional, que arrojó un total de 184 mujeres para la cámara baja, el 36,8%.

Este máximo histórico es el resultado del trabajo en defensa de los intereses de la mujer llevado a cabo a lo largo de dos décadas, que culminó con la adopción de una ley que exige a los partidos políticos incluir en sus listas de candidatos, al menos, un 40% de mujeres. Aunque la ley en cuestión está en vigor desde 2008, activistas de todo el espectro político elevaron el caso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para obligar a los partidos a cumplir con la cuota del 60%-40% cuando presenten candidatos para las elecciones parlamentarias.

El 30 de noviembre de 2011, el Tribunal Electoral decidió exigir el cumplimiento pleno de las disposiciones relativas a las cuotas, ordenando a los partidos que designaran a mujeres en, al menos, el 40% de sus candidaturas (incluidos suplentes) para las elecciones de 2012. Si los partidos no cumplían ese requisito y no rectificaban sus listas en un plazo de 48 horas, serían objeto de amonestación pública. Si la lista no se había modificado en un plazo de 24 horas, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) denegaría la inscripción de la lista. El número récord de mujeres elegidas para formar parte de la Cámara de Representantes (18%) y del Senado (20%) de los Estados Unidos se ha atribuido al número sin precedentes de mujeres que se presentaron como candidatas. El *Center for American Women and Politics* señaló que, en julio de 2012, 294 mujeres habían depositado los documentos pertinentes para presentarse como candidatas a la Cámara de Representantes, superando los elevados niveles de candidatas registrados en 2010.

En el Senado, donde 11 de los 33 miembros recientemente elegidos eran mujeres, el Partido Demócrata presentó candidatas para competir en algunas de las contiendas más enconadas, y su recompensa fue que las seis titulares revalidaron sus puestos, y además resultaron elegidas cuatro nuevas mujeres. En dos de las elecciones para el Senado (Hawái y Nueva York), las mujeres compitieron contra otras mujeres. A pesar de este éxito, los Estados Unidos sólo avanzaron una posición en la clasificación mundial, situándose en el puesto 77. En las campañas presidenciales y legislativas de los Estados Unidos hubo una dura pugna en torno a cuestiones que preocupan a la mujer, como los derechos reproductivos, Medicare y el empleo. La forma en que estos temas se trataron y abordaron en los medios de comunicación durante la campaña puso de relieve una vez más la necesidad de contar con mayor número de mujeres en la política para orientar y encauzar el debate.

En Belice, la falta de apoyo electoral y de partidos políticos para la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones a nivel nacional llevó al Primer Ministro, Deab Barrow, a recurrir a nombramientos políticos. Cinco mujeres fueron designadas para formar parte del Senado y dos para el Gobierno después de que sólo una de las tres candidatas resultara elegida. Sin embargo, por su propia naturaleza, estos nombramientos pueden ser revocados. Y eso es lo que ocurrió en Bahamas, cuando el Gobernador General

nombró un Senado con un porcentaje de mujeres considerablemente inferior, que cayó del 60% al 25%.

El cumplimiento de las cuotas de igualdad de género en Europa. Los países europeos también han logrado mejoras sustanciales en los diez últimos años. La región cuenta actualmente con una media del 23,2% de parlamentarias, frente al 17,4% en 2002. Los reveses sufridos en Europa, como en Belarús (pérdida de 5,2 puntos porcentuales), Países Bajos (pérdida de 2 puntos porcentuales) y República Checa (pérdida de 1,2 puntos porcentuales) fueron relativamente poco importantes.

Se lograron avances considerables en Serbia (aumento de 10,8 puntos porcentuales), Kazajstán (aumento de 8,4 puntos porcentuales) y Francia (aumento de 8,3 puntos porcentuales). En Serbia y Francia, los incrementos se alcanzaron gracias a la legislación de cuotas. Por ejemplo, la Ley sobre la elección de los miembros del Parlamento de Serbia exige que uno de cada tres candidatos de las listas electorales sea del «sexo menos representado». Actualmente, las mujeres representan el 32,4% de los miembros del parlamento.

En las elecciones de 2012, Francia logró la mayor tasa de participación de mujeres 12 años después de la aprobación de una ley de paridad de género por la que se exige a los partidos que incluyan en sus listas entre un 49% y un 51% de candidatas y que penaliza el incumplimiento de esas cuotas con una importante reducción de su financiación pública. En virtud de esta ley, el número de parlamentarias ha aumentado gradualmente desde el 12,3% en 2002, pasando por el 18,5% en 2007 hasta su actual récord del 26,9%.

Uno de los inconvenientes fundamentales de la ley francesa de paridad de género es que no alienta a los partidos políticos a presentar candidatas para escaños que tengan posibilidad de ganar y en circunscripciones uninominales donde los titulares del cargo (a menudo hombres) parten con ventaja. Además, aunque la ley prevé la imposición de sanciones en caso de incumplimiento de las cuotas, los partidos políticos más importantes prefieren perder millones de euros antes que designar a más mujeres como candidatas. Se estima que, en 2012, el ex presidente de la Unión por un Movimiento Popular (UMP), Nicolas Sarkozy, perdió más de cuatro millones de euros de financiación por el hecho de haber presentado sólo un 26% de candidatas.

Los partidos de izquierda, que resultaron ganadores, mostraron su compromiso político con la ley de paridad de género mediante el cumplimiento de las disposiciones relativas a las cuotas. De los 280 diputados electos del Partido Socialista, 106 eran mujeres. En el Partido Verde, de los 18 diputados elegidos, 9 eran mujeres. De los 221 diputados electos del Partido UMP (y sus socios de la coalición), 27 (el 14%) eran mujeres.

En Kazajstán, otros factores coadyuvaron al aumento de la participación de las mujeres. Además del sistema de representación proporcional, el Presidente propició un marco jurídico de igualdad de género que favoreció la inclusión de mujeres. La aplicación de la Estrategia de igualdad de género de 2005 y de la Ley de igualdad de género de 2009 ha contado con la colaboración de la sociedad civil y las organizaciones internacionales. Por



ejemplo, en septiembre de 2011, mujeres que ocupaban puestos directivos en empresas, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales pusieron en marcha un plan de acción para ayudar al Gobierno a aplicar la mencionada estrategia.

El caso de Armenia mostró que la solidez y la calidad de la ley de cuotas son tan importantes como el hecho de contar con esa ley. El resultado de la combinación de una ley de cuotas que establece bajas expectativas y de la aplicación laxa de ésta fue que la presencia numérica de las mujeres apenas aumentó. La ley electoral sólo dispone que uno de cada cinco candidatos de la lista (aproximadamente el 20%) sea mujer. Los observadores electorales señalaron que las listas iniciales cumplían la normativa, ya que las mujeres representaban el 22% del total. Sin embargo, siete mujeres renunciaron a su candidatura en favor de candidatos hombres. Al final, 14 de los 131 parlamentarios (10,7%) fueron mujeres, dos más que en la legislatura anterior. Una de las mujeres elegidas declaró que algunos funcionarios locales le habían negado el acceso a la televisión y le había prohibido hacer campaña, y que sus familiares habían recibido amenazas. Estos son ejemplos de los tipos de obstáculos y presiones que sufren las candidatas en el sistema político.

El África Subsahariana sigue siendo el paradigma del sistema de cuotas. Las cuotas han sido durante mucho tiempo la medida elegida para mejorar la representación parlamentaria femenina en el África Subsahariana. A fines de 2012, la región alcanzó un promedio de 20,4% de parlamentarias, siete puntos porcentuales más que en 2002 (13,6%). En el África Subsahariana se encuentran cuatro de los diez parlamentos mejor situados en la clasificación mundial realizada por la UIP. Los importantes avances en Senegal (aumento de 24,7 puntos porcentuales, con un porcentaje de parlamentarias del 42,7%) se debieron principalmente a la aplicación de las leyes de cuotas. Donde los avances fueron nulos o poco importantes, no se impusieron sanciones por el incumplimiento de las cuotas previstas por la ley.

Las elecciones de 2012 de Senegal fueron las primeras que se celebraron desde la aprobación de la Ley de paridad de género en 2010. De conformidad con dicha ley, todas las listas de candidatos para elecciones legislativas regionales, municipales y locales deben incluir el mismo número de hombres y de mujeres candidatos, alternando los géneros. El incumplimiento del requisito de la paridad de género descalifica al partido político en cuestión del proceso electoral. Además de alentar el cumplimiento de la ley, el Gobierno y las organizaciones de mujeres realizaron una campaña de sensibilización pública a gran escala e impartieron capacitación a las candidatas.

En Sierra Leona, los 10 partidos políticos del país habían acordado presentar más candidaturas de mujeres como parte de una campaña para aumentar la proporción de legisladoras, desde una cifra inferior al 20% en el parlamento saliente hasta, por lo menos, el 30%. Sin embargo, de los 586 candidatos, sólo 38 eran mujeres. Algunos periódicos informaron de que las 15 mujeres elegidas obtuvieron el mayor porcentaje de votos de las elecciones, superando a todos sus compañeros masculinos, lo que demuestra que los partidos políticos pueden brindar menos apoyo a las candidatas que el electorado.

Cabe mencionar los avances logrados en Somalia (7 puntos porcentuales), a pesar de que los resultados no reflejaban el objetivo del 30% consagrado en la Constitución. Pese a ello, llevaron a Somalia a ocupar el puesto 95 de la clasificación mundial establecida por la UIP. De los 202 nombres publicados por el Comité Técnico de Selección, 30 (aproximadamente el 15%) eran mujeres. Al parecer, esto se logró después de «semanas de discusiones tratando de persuadir a los líderes masculinos de los clanes para incluir a mujeres en sus propuestas de candidaturas»<sup>21</sup>.

Asia: las mujeres cambian el enfoque de las elecciones Asia es un ejemplo del progreso lento y gradual de la representación femenina, con un aumento de sólo 3 puntos porcentuales en los últimos diez años: desde un promedio del 15,2% en 2002 hasta el 17,9% a fines de 2012. Se lograron avances impresionantes en Timor-Leste (10,8 puntos porcentuales) y Mongolia (9,6 puntos porcentuales).

Japón registró un ligero retroceso (3,3 puntos porcentuales). Aunque los resultados electorales en la República de Corea y Myanmar no fueron muy alentadores, algunas mujeres en particular ganaron el apoyo y la confianza de los electores.

En la República de Corea, Park Geun-Hye llevó al partido conservador a la victoria, convirtiéndose en la primera presidenta del país. Lejos de restar importancia a su sexo, en los anuncios de televisión se presentó a Park como una presidenta que comprendía el liderazgo femenino y como una persona responsable y hábil. Park también hizo promesas dirigidas a las mujeres en el lugar de trabajo y en el hogar.

Algunos analistas habían pronosticado que si en las elecciones de 2012 se hacía hincapié en los intereses de las mujeres se fomentaría aún más la igualdad de género en un país donde, desde 2005, se han puesto en marcha una maquinaria y una política de género eficaces. La Ley sobre elecciones establece que los partidos políticos deben designar candidatas para la mitad de los escaños de representación proporcional y tratar de asignar el 30% de los demás escaños a mujeres. Se otorga una subvención a los partidos que designen a candidatas (establecida en 2005 y modificada en 2006) y existe un fondo para mujeres que se dedican a la política (creado en 2005). A pesar de todo ello, la República de Corea sólo logró un modesto incremento de 2 puntos porcentuales (15,7%).

Las elecciones parciales a las dos cámaras del parlamento de Myanmar se vieron eclipsadas por la participación en la carrera electoral de Aung San Suu Kyi, activista desde mucho tiempo de derechos humanos y Premio Nobel de la Paz. Su partido, la Liga Nacional para la Democracia (LND), ganó 43 de los 44 escaños en juego en las elecciones, y ella obtuvo el escaño del distrito de Kawhmu. Lo más destacado es que las 13 representantes del LND que se presentaron a las elecciones resultaron elegidas, aunque las mujeres todavía representan una pequeña minoría (6%) de la cámara baja.

Diez mujeres obtuvieron escaños en las elecciones parlamentarias de Mongolia en 2012, el triple de las que resultaron elegidas cuatro años antes. Las mujeres representan el

---

<sup>21</sup> "Marginalising women in Somali politics", del Profesor Cawo Abdek, Al Jazeera English, 24 de agosto de 2012.

13,5% de los miembros del parlamento. El aumento del número de mujeres elegidas se debió en parte a una nueva ley electoral aprobada en 2012, que introdujo el sistema de representación proporcional para 28 de los 76 escaños. En esa ley también se dispone que un mínimo del 20% de los candidatos deben ser mujeres. Sin embargo, en la ley no se hace mención a la posición de las mujeres en las papeletas de voto. Como resultado de ello, muy pocas mujeres aparecían entre los primeros nombres de las listas electorales. En Timor-Leste, una enmienda de la ley electoral de 2011 hizo posible la elección de 25 mujeres (38,5%) en 2012. Se estableció que uno de cada tres candidatos de las listas de los partidos tenía que ser mujer. Todos los partidos cumplieron los nuevos requisitos establecidos por la ley, aunque sólo tres de las 21 listas de partidos estaban encabezadas por mujeres.

Los Estados Árabes actúan a favor del cambio. Hace diez años, el porcentaje de mujeres que ocupaban escaños parlamentarios en la región árabe era de apenas un 5,7%. A fines de 2012 esta cifra había aumentado considerablemente hasta el 13,2%. Una clara señal del cambio positivo constante en esta región fue el nombramiento, a principios de 2013, de 30 mujeres (20%) para formar parte del Consejo de la Shura de Arabia Saudita, una primicia para el conservador reino del Golfo.

Se ha incrementado el número de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos de Argelia y Libia. Los resultados de las elecciones de Argelia, con un 31,6% de parlamentarias en la cámara baja, pusieron al país por delante de todos los demás de la región. La constitución establece una cuota mínima de mujeres candidatas en función del tamaño de los distritos electorales. Si un partido político no alcanza esa cuota, su lista es rechazada. Por primera vez en la historia política argelina se formó una lista en la que todos los candidatos eran mujeres. A pesar de que una *fatua* había prohibido la presentación de candidaturas femeninas, 7.500 mujeres participaron en las elecciones. Este hecho no sólo catapultó a Argelia por delante de Túnez (26,7%) e Irak (25,2%), sino también lo colocó como el primer y único Estado árabe en tener más de un 30% de parlamentarias.

En Libia, 33 mujeres (16,5%) fueron elegidas para formar parte del Congreso General Nacional de Libia en las primeras elecciones libres desde 1969. Treinta y dos de ellas pertenecían a partidos políticos y una se presentó como independiente. La ley electoral establece una cuota de género para los 80 escaños elegidos por representación proporcional. Las mujeres se beneficiaron del sistema de cremallera en virtud del cual se exige a los partidos que alternen candidatos de ambos sexos en sus listas, incluidas las primeras posiciones. Sin embargo, la falta de disposiciones sobre cuotas con respecto a los restantes 120 escaños elegidos por mayoría tuvo como resultado que el número de parlamentarias electas fuera relativamente bajo.

A pesar de los llamamientos en favor de la reforma y el cambio políticos y democráticos en Egipto, este país árabe ha registrado un descenso del número de parlamentarias por segundo año consecutivo. En 2011, en las elecciones para la cámara baja resultaron elegidas menos de un 2% de parlamentarias, frente al 12,7% anterior. Asimismo, en las elecciones de principios de 2012 a la cámara alta, el Consejo de la Shura, también resultaron elegidas menos mujeres, sólo 12 (4,4%). La representación parlamentaria de

las mujeres en Egipto ha caído al nivel más bajo de todos los países del norte de África. Las perspectivas para cambiar esa tendencia en el futuro son poco halagüeñas. La nueva ley electoral aprobada a principios de 2013 establece la obligación de incluir un mínimo de sólo una mujer en las listas de los partidos, sin hacer mención de la posición que ocupa en esas listas.

Los Estados del Pacífico toman el camino largo La región del Pacífico sigue teniendo una de las representaciones parlamentarias femeninas más bajas, cifrada en el 15,3%, que casi no ha experimentado cambios desde hace diez años, cuando se situó en el 15,2%. Hay que señalar que esas incluyen los parlamentos de Nueva Zelanda (32,2%) y Australia (cámara baja: 24% y cámara alta: 38,2%), sin los cuales el promedio de la región sería tan sólo del 3%.

Los pequeños cambios significan mucho en el Pacífico, como se demostró en 2012. La defensora de larga data de la igualdad de género en Papua Nueva Guinea y única mujer miembro del parlamento, Dame Carol Kidu, dimitió en 2012. Sin embargo, tres nuevas mujeres, incluida la primera mujer gobernadora de la historia del país, fueron elegidas miembros del parlamento. A pesar del debate mantenido durante cinco años sobre la posibilidad de adoptar medidas especiales temporales, Papua Nueva Guinea no cuenta con ningún sistema de cuotas en vigor y las tres mujeres miembros del parlamento descartaron todo apoyo para que se reservaran escaños a mujeres. Consideran su propia elección como prueba de que el electorado puede ver la ventaja de contar con mujeres en el parlamento.

En las Islas Salomón, la selección, en una elección parcial, de la esposa de un ex parlamentario que había perdido su escaño, significó que el parlamento pasaba a contar con una mujer entre sus miembros; anteriormente no había ninguna. El Primer Ministro, Gordon Darcy Lilo, declaró que prefería que las mujeres entraran en el parlamento por medio de procesos electorales normales en lugar de a través de medidas especiales. Al dar por terminada una moción especial para levantar la sesión del parlamento del 22 de octubre, el Primer Ministro Lilo anunció que su Gobierno había asignado más fondos y recursos con cargo al presupuesto de desarrollo, por conducto del Ministerio de Asuntos de la Juventud y de la Mujer, para apoyar la promoción de la mujer. El caso de Vanuatu es un triste recordatorio de que, cuando no hay medidas especiales temporales, existe un riesgo de regresión.

Este país insular del Pacífico ha elegido un total de cinco mujeres desde su independencia en 1980. En 2012, ninguna de las diez mujeres que se presentaron a las elecciones obtuvo escaño, incluido el que ya ocupaba una de ellas, Eta Rory. Según declaró una de las candidatas, no lograron obtener el apoyo de las mujeres votantes.

### **¿Cuotas o sistemas electorales?**

Las mujeres siguieron registrando mejores resultados cuando existían cuotas, voluntarias o establecidas por ley. En 2012, se aplicaron cuotas electorales en 22 países que celebraron elecciones. En los casos en los que se aplicaron cuotas por ley, las mujeres lograron el 24% de los escaños y en el caso de las cuotas voluntarias, el 22%.

Cuando no se utilizaron cuotas, las mujeres lograron el 12% de los escaños. En general, las elecciones celebradas en 2012 demostraron una vez más que las leyes de cuotas son una medida importante para la representación política de las mujeres por la vía rápida. Sin embargo, las cuotas por sí solas no sirven para nada. Deben aplicarse cuotas ambiciosas, garantizarse que las mujeres figuran en posiciones que les permitan salir elegidas y aplicarse sanciones en caso de incumplimiento, como la denegación de la inscripción de los partidos que no las respeten. También ha de haber un compromiso político de todas las partes para incluir a las mujeres en la política. Estas fueron algunas de las experiencias extraídas de las elecciones que se celebraron en todo el mundo en 2012.

Los sistemas electorales también desempeñan un papel importante en la elección de mujeres al parlamento. En 2012, los sistemas de representación proporcional arrojaron un promedio de representación parlamentaria femenina del 25%. Conforme a este sistema, el electorado vota por un partido, en algunos casos también por personas, y los escaños del parlamento se asignan en proporción a los votos que recibe cada partido. Este sistema proporciona un incentivo para que los partidos amplíen su poder de atracción mediante la inclusión de mujeres en sus listas. El efecto de este tipo de estímulo sistémico quedó reflejado en los resultados electorales de Argelia, Kazajstán y Serbia. La representación proporcional es también el mejor sistema para la aplicación de cuotas.

Por el contrario, en los sistemas de mayoría las mujeres pueden tener dificultades para abrirse camino. En 2012, las mujeres obtuvieron un promedio del 14% de los escaños disputados por el sistema de mayoría simple. Fue el único sistema en virtud del cual ninguna mujer resultó elegida en Vanuatu. Además, es poco frecuente que los sistemas de mayoría vayan acompañados de cuotas, de manera que las mujeres compiten directamente con los hombres en circunscripciones uninominales.

Hay pocos incentivos para que los partidos seleccionen a mujeres, sobre todo cuando los hombres han sido durante mucho tiempo los titulares de los escaños del parlamento.

Los sistemas mixtos, que incluyen un elemento de representación proporcional, son más eficaces para facilitar la elección de mujeres que los sistemas exclusivamente de mayoría. En 2012, las mujeres obtuvieron un promedio del 17,5% de los escaños disputados en los sistemas mixtos. Por ejemplo, en la República de Corea, las mujeres lograron el 7% de los escaños disputados según el sistema de mayoría, pero el 42% de los escaños de representación proporcional. El caso de Libia fue muy similar, de modo que las mujeres obtuvieron el 3,4% de los escaños disputados según el sistema de mayoría y el 45% de los que se disputaban conforme al sistema de representación proporcional.

**Parlamentos más sensibles al género – Evolución de la situación en 2012** A pesar del aumento significativo del promedio mundial de mujeres parlamentarias en 2012, que pasó del 19,5% al 20,3%, es evidente que, a nivel mundial, debe adoptarse un enfoque más específico para cambiar el *status quo* de la participación política de las mujeres. El ritmo de cambio sigue siendo demasiado lento. En 2012, varios parlamentos de todo el

mundo comenzaron a adoptar iniciativas, con el apoyo de la UIP, para tener más en cuenta las cuestiones relativas al género. El concepto de sensibilidad de género abarca cuestiones tales como el acceso de las mujeres al parlamento, su representación equitativa en todas las estructuras parlamentarias, incluidas las comisiones, la cultura de trabajo en el Parlamento, así como la participación de los partidos políticos en todo lo que concierne a la igualdad de género.

El carácter contradictorio de los partidos políticos, así como el sexismo y el acoso en el parlamento vienen actuando desde hace mucho tiempo como barreras para las mujeres que se presentan a elecciones o emprenden una carrera política. Incidentes con repercusión en los medios de comunicación como el de la intervención de la Primera Ministra de Australia, Julia Gillard, en referencia al sexismo de su oponente político, o los silbidos que recibió la Ministra de Vivienda de Francia, Cécile Duflot, por motivo de su atuendo, ponen de relieve los serios problemas con los que tropiezan las mujeres en el ámbito político.

El aspecto positivo fue la adopción, en agosto de 2012, de una nueva ley por la Asamblea Nacional de Francia que penaliza el acoso sexual y prevé penas de hasta tres años de prisión y multas de hasta 55.000 dólares de Estados Unidos para los culpables de ese tipo de delitos. Además, se ha dado una definición mucho más amplia del acoso sexual para abarcar una amplia gama de situaciones, incluidos los actos intimidatorios, hostiles u ofensivos. Los parlamentarios de Malasia aprobaron una disposición que prohíbe los comentarios sexistas en el parlamento y castiga a los infractores con una amonestación o, incluso, la suspensión de funciones.

El Parlamento de Uganda, uno de los cinco parlamentos que llevaron a cabo una evaluación de género con ayuda de la UIP en 2012, y que cuenta con una representación parlamentaria femenina del 35% y con una mujer como Presidenta del Parlamento, acaba de modificar su Reglamento para tener más en cuenta la igualdad de género en sus estructuras. El 45% de los puestos directivos de las comisiones parlamentarias deben ser ocupados por mujeres. La disminución del 15,6% al 14,2% del número de mujeres presidentas de parlamento es prueba de la existencia de una barrera invisible (techo de cristal) y de los retos pendientes a los que se enfrentan las mujeres en el parlamento. Vuelve a poner de relieve la necesidad de que los parlamentos emprendan una reforma para consagrar y defender la igualdad de género.

### **Presidentas de parlamento. Situación al 1º de enero de 2013.**

*39 de 274 puestos (14,2%).* Al 1º de enero de 2013, las mujeres ocupaban el 14,2% de todos los puestos de presidente de parlamento del mundo, lo que supone un ligero descenso con respecto a la cifra récord del año anterior del 15,6%.

*28 presidentas de cámaras únicas o cámaras bajas del parlamento* Albania; Antigua y Barbuda; Australia; Austria; Bolivia; Botswana; Bulgaria; Dominica; Estonia; Ghana; India; Islandia; Letonia; Mozambique; Países Bajos; Pakistán; Polonia; Portugal; RDP

Lao; República Checa; República Unida de Tanzania; Rwanda; San Marino; Suiza; Suriname; Turkmenistán; Uganda; y Uzbekistán.

*11 presidentas de cámaras altas del parlamento* Antigua y Barbuda; Bahamas; Barbados; Bélgica; Bolivia; Federación de Rusia; Gabón; Granada; Reino Unido; Swazilandia; y Zimbabwe.

En 2012, por primera vez, la cámara alta del Parlamento de Bolivia está presidida por una mujer.

La UIP viene recopilando datos sobre las mujeres en el parlamento desde hace más de 30 años. Los indicadores al respecto sirven para hacer un seguimiento de la evolución cuantitativa y miden el nivel de los retos a los que se enfrentan las mujeres en política en varios continentes, así como el nivel de las posibilidades que se les brindan. También sirven para medir los avances por lo que respecta a la igualdad de género y la democracia. Se ha demostrado que la presencia de mujeres en el parlamento es esencial para asegurar que en la elaboración de políticas se tengan en cuenta las necesidades de mujeres, niñas, hombres y niños.

**AGENDA DE LA ASAMBLEA CONMEMORATIVA DEL  
50 ANIVERSARIO DEL PARLAMENTO  
LATINOAMERICANO**







## **PROGRAMA Y AGENDA**

### **ASAMBLEA CONMEMORATIVA DEL 50 ANIVERSARIO DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

#### **Sábado 6 de diciembre**

**09h00** Izada de la Bandera del Parlamento Latinoamericano  
Lugar: Sede Permanente Parlatino – Parte externa.

**09h30 – 12h00** Himno del Parlamento Latinoamericano.

Apertura de la Sesión por parte del Presidente del Parlatino, diputado Elías Ariel Castillo González.

Presentación del sobre conmemorativo del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano emitido por la Dirección Nacional de Correos y Telégrafos de la República de Panamá.

Conferencia del Secretario General de la OEA, Dr. José Miguel Insulza.

Receso

**12h15** Recibimiento del Excmo. Sr. Presidente de la República de Panamá, Dr. Juan Carlos Varela, por parte de la Mesa Directiva del PARLATINO.

**12h30** Acto Conmemorativo del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano:

- Palabras del Diputado Elías Ariel Castillo González, Presidente del Parlatino.
- Reconocimiento del Parlamento Latinoamericano al Gobierno de la República de Panamá.
- Palabras del Dr. Juan Carlos Varela, Excmo. Sr. Presidente de la República de Panamá.

**13h30** Almuerzo ofrecido por el Presidente del Parlamento Latinoamericano en honor de las delegaciones parlamentarias e invitados especiales.

Continuación de la Asamblea Conmemorativa del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano.

**15h00 – 16h00** Conferencia del Dr. Bernardo Kliksberg. Debate.

**17h00** Homenaje a los ex-Presidentes del Parlamento Latinoamericano.

Informes sobre los eventos de Mujeres y Jóvenes parlamentarios.

Aprobación de la Resolución “50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano”.

Develación del Busto del ex- Presidente del Parlamento Latinoamericano y fundador del Organismo, Luis Agustín León.

Fuegos pirotécnicos y danzas en el exterior del edificio.

**Domingo 7 de diciembre:**

Regreso de las delegaciones.