

ISOquito: Una herramienta para el seguimiento regional de la equidad

Silvana Bruera, Mariana González y Magdalena Gutiérrez

Articulación Feminista Marcosur

afm@mujeresdelsur-afm.org.uy

Eje Temático: Globalización

La ponencia presenta un análisis de las diferentes dimensiones de la desigualdad de género en los países de la región. Tomando como base un conjunto de indicadores clave para el seguimiento del Consenso de Quito, se reflexiona sobre las distintas configuraciones nacionales de la desigualdad de género. El trabajo se basa en un sistema de indicadores agrupados en índices fuertemente asociados con el concepto de autonomía y paridad: bienestar social de las mujeres, paridad económica y laboral, paridad en la toma de decisiones, y en un índice de voluntad política de los gobiernos. Los datos cuantitativos usados provienen en del Observatorio de Género de la División de Asuntos de Género de CEPAL. La ponencia presenta las distintas configuraciones de las esferas de la desigualdad de género y los posicionamientos de las realidades nacionales en estas dimensiones tratadas discutiendo las consecuencias para la reflexión sobre los mecanismos y políticas de género.

Palabras clave: Desigualdad de género, Paridad de Género, Autonomía, Sistema de indicadores, Consenso de Quito

This paper examines the dimensions of gender inequality in Latin America. Drawing on key indicators for the Quito Consensus, this paper reflects on the national configurations of gender inequalities. The work is based on an indicator system grouped into indexes strongly associated to the concepts of autonomy and parity: women social welfare, economic and labour parity, and, parity at the political decision making level, together with a government political will index. All quantitative data proceeds from the Gender Equality Observatory of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). This paper presents different inequality spheres configurations given national realities and discusses the consequences for the debate on gender policies.

Keywords: Gender Inequality, Gender Parity, Autonomy, Indicator System, Quito Consensus.

ISOquito: Una herramienta para el seguimiento regional de la equidad

Silvana Bruera, Mariana González y Magdalena Gutiérrez

En América Latina la institucionalidad de los mecanismos responsables de revertir la desigualdad de género y promover la transversalidad de las políticas ha cambiado sustantivamente en las últimas décadas.

La presencia de un movimiento de mujeres fuerte, la voluntad política de los gobiernos, la existencia de espacios germinales de estudios de género, la presencia de mujeres en la toma de decisiones y los consensos internacionales han contribuido a colocar en las agendas nacionales la pertinencia de políticas específicas.

Las combinaciones de los factores arriba mencionados generan configuraciones diferentes en los niveles nacionales. La legitimación de toda nueva problemática tiene lugar en sociedades concretas con distintos grados de diversidad cultural, de densidad organizativa y de sistema político; con culturas políticas y desarrollo institucional específicos, y con distinto nivel de desarrollo y de modernidad (Guzmán 2001).

Este documento muestra la pertinencia de generar instrumentos que basándose en el seguimiento de uno de los factores mencionados – los consensos internacionales – potencien el análisis de las realidades nacionales en lo relativo a las diferentes dimensiones que asume la desigualdad y las políticas de género desde una perspectiva comparada.

Un instrumento para el seguimiento de los consensos internacionales

El Consenso de Quito reconocía en 2007, en el marco de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que la paridad es “uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales,

económicas, políticas y culturales”; es también “una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. 2007).

La integración en el Consenso de Quito del concepto de paridad hace de esta Conferencia un hito. Fundamentalmente porque se asume que la paridad es un horizonte deseable para el fortalecimiento de la democracia que debe ser entendida como igualdad de género en todas las esferas. Si bien importa particularmente la paridad política, debe ir a la par con cambios en la familia y en el mundo del trabajo.

En Quito se afirmó que para lograr esta meta, que modificaría radicalmente la situación de las mujeres de América Latina y el Caribe, debe reafirmarse la autonomía de las mujeres tanto en la vida privada, como en la vida pública: garantizar el control sobre el propio cuerpo, la posibilidad de generar ingresos propios y manejar recursos, el reconocimiento de la contribución del trabajo no remunerado, y la plena participación en las decisiones que afectan la vida de las mujeres y sus colectividades.

ISOQuito, un índice compuesto por varias dimensiones de la desigualdad, responde a la búsqueda de un instrumento para el seguimiento y la exigibilidad de los compromisos asumidos por los gobiernos de la región en la X Conferencia.

A partir de un sistema de indicadores el índice presenta la información que, en una perspectiva comparada, permite discutir los principales desafíos y logros de los países de la región.

Se suele señalar la ausencia de sistemas de indicadores para monitorear avances y rezagos como una de las mayores dificultades para dar seguimiento a los compromisos que los gobiernos asumen en esta materia. Adicionalmente cabe señalar que, aun contando con indicadores, es importante ser cautelosas tanto en la selección de los mismos como en su combinación en índices como el ISOQuito. Esta cautela remite tanto a aspectos conceptuales e interpretativos como a aspectos metodológicos.

En primer lugar, se torna necesario procurar medir la paridad en todas las esferas señaladas. Esta tarea implica construir indicadores en áreas en las que todavía es incipiente la producción de información, siendo un caso claro el de las mediciones de trabajo no remunerado y de uso del tiempo. Existen además vacíos de información que no hemos siquiera comenzado a llenar y sobre los que se debe insistir en forma sistemática, tal es el caso de los datos relativos a la autonomía física de las mujeres que incluyen indicadores de salud sexual y reproductiva y de violencia de género, así como la desagregación de datos de género por raza o etnia.

Por otro lado, al reunir variables distintas debe trabajarse cuidando su comparabilidad y procurando explicar cómo la expresión numérica final resume la variación de los distintos indicadores.

El instrumento final es un índice sintético¹ compuesto por una batería de indicadores agrupados en tres dimensiones. Estas tres dimensiones constituyen tres índices asociados fuertemente con el concepto de autonomía:

- Índice de bienestar social de las mujeres, medido a través del porcentaje de mujeres viviendo en condiciones de pobreza, analfabetismo entre las mujeres de 15 a 24 años, y mortalidad materna.
- Índice de paridad económica y laboral, que mide el grado de paridad entre mujeres y hombres a través de la participación económica en el mercado de trabajo; la disponibilidad de ingresos propios, la cobertura de seguridad social; el desempleo; la brecha salarial urbana y la incidencia de la pobreza en mujeres y hombres.
- Índice de paridad en la toma de decisiones, que mide el grado de paridad en la participación de mujeres y hombres en los tres poderes del Estado

¹ ISOQUITO se presenta como un índice resumen que muestra el estado de situación de los diferentes países de la región en fechas cercanas al Consenso de Quito en dimensiones relevantes y sobre las que se dispone de información. Dada la periodicidad en la recolección de los datos y la actualización de la información, no ha sido posible aún analizar los avances y rezagos al 2010.

La información utilizada procede del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, de la CEPAL. Si bien el Observatorio está en permanente construcción y enfrenta las limitaciones propias de ese proceso, es una rica fuente de información comparable y de carácter oficial, dando así certeza y confiabilidad a los datos aportados.

El sistema de indicadores incluye también variables cualitativas para monitorear la voluntad política de los gobiernos. Estos indicadores se traducen en un Índice de Compromisos Institucionales que permite analizar la institucionalidad de género, la legislación, y las iniciativas públicas que se vinculan con el espíritu de los acuerdos del Consenso.

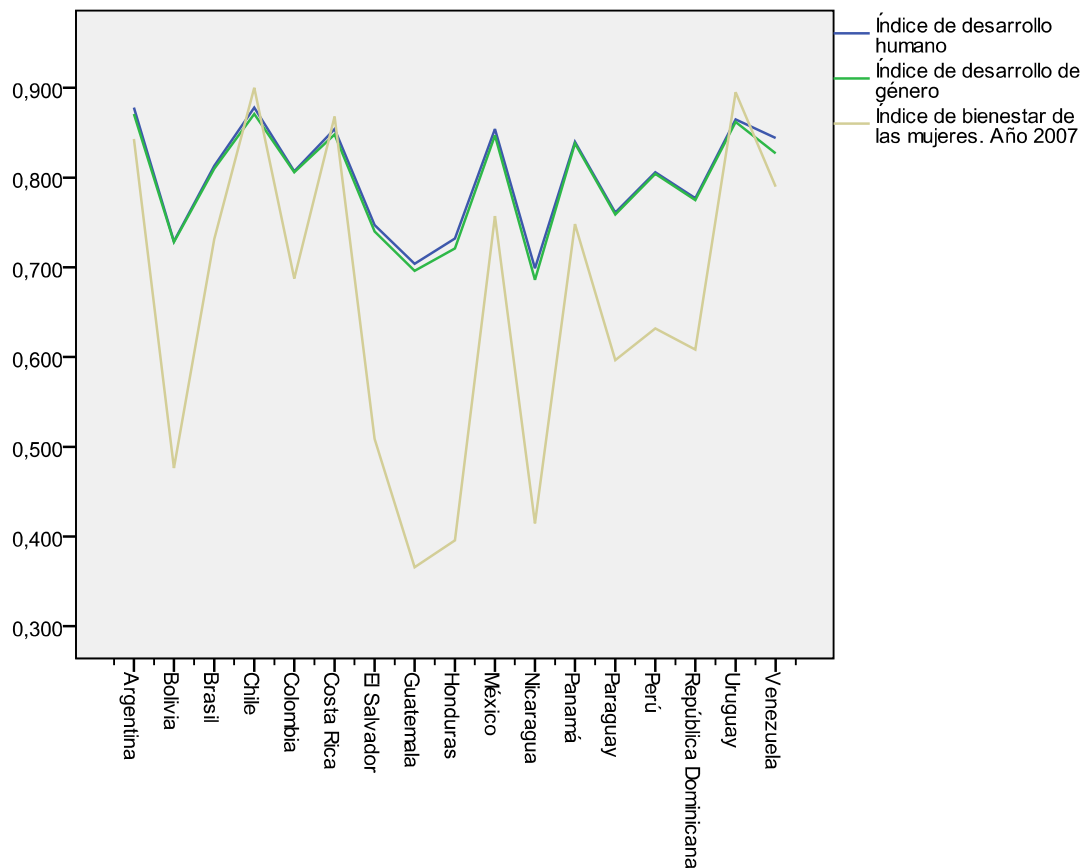
De esta manera se cuenta, por un lado, con indicadores de “resultados” que pueden presentarse en un índice único y, por el otro con indicadores de “voluntad política” que constituyen un índice de compromisos institucionales.

El agrupamiento de indicadores en las dimensiones de ISOQuito

Las tres dimensiones que se integran en el índice, apuntan a medir diferentes aspectos que se consideran fundamentales a la hora de analizar la situación y condición de las mujeres y las desigualdades de género. Como plantea Fraser (1997), hay un entrelazamiento entre las desventajas económicas y la falta de reconocimiento cultural; ambas están vinculadas y se alimentan además mutuamente. Se parte de la base que la justicia de género debe atender entonces los aspectos vinculados al cambio económico y al cambio cultural simultáneamente.

ISOQuito ha integrado una dimensión, a la que ha llamado de *Bienestar Social*, que apunta a aspectos vinculados con la redistribución y que están asociados a la calidad de vida de las mujeres. Se considera que la educación, el acceso a la salud y la pobreza medida en términos de ingresos, constituyen tres aspectos que están estrechamente imbricados con la diferenciación en clases sociales, y asociados a la estructura económica de la sociedad. Resulta de interés que si se ordenan los países en función del valor que obtienen en esta

dimensión, el resultado es muy similar al obtenido en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y en el Índice de Desarrollo de Género (IDG). Ambos índices, elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), apuntan a medir el desarrollo de un país trascendiendo la visión economicista clásica.



En IDH fue elaborado en 1990 y considera la esperanza de vida al nacer, el acceso a la educación y el PBI per cápita; mientras que el IDG fue presentado en 1995 y considera la misma información, pero tomando en cuenta la desigualdades entre mujeres y hombres. Ambos índices comparten con el Bienestar Social de las Mujeres el componente educación, pero difieren en el resto. Las similitudes en el ordenamiento de los países en función del IDH, IDG y el índice de Bienestar Social de las mujeres estarían indicando que las condiciones de vida de las mujeres están muy asociadas al desarrollo relativo de los países de la región.

Las otras dos dimensiones consideradas en el ISOQuito apuntan a la paridad, entendida como igualdad numérica entre varones y mujeres. Para ello se seleccionan una serie de indicadores vinculados a la esfera económica y laboral, y a la toma de decisiones, y se analiza la distancia que existe respecto a la igualdad. El énfasis en la paridad responde a la importancia que se le otorgó en el Consenso de Quito, pero también a la pertinencia de que las mujeres y los varones estén “a la par” para lograr sociedades más justas².

La dimensión de *Paridad Económica y Laboral* recoge indicadores vinculados a la autonomía económica de las mujeres, aspecto que viene siendo destacado desde hace varias décadas como clave a efectos de analizar la situación de las mujeres y superar las desigualdades. La integración de las mujeres al mercado de trabajo remunerado y las condiciones de trabajo fueron destacadas tempranamente como demandas del movimiento de mujeres, subrayando la importancia de la autonomía económica para superar la subordinación.

Esta dimensión -en tanto apunta a medir la autonomía económica- es la punta de un fenómeno más complejo: nos da un panorama numérico de la falta de paridad en términos económicos y laborales, y a la vez es reflejo de la disparidad en la economía no monetizada de los hogares.

Los cambios sociales y los avances en la teoría feminista han venido mostrando que junto a una integración paritaria al mercado de trabajo, debería procesarse también una redistribución del trabajo no remunerado que tradicionalmente ha estado a cargo de las mujeres, ya que la división sexual del trabajo afecta a ambas esferas simultáneamente. No puede entenderse la inserción y situación de las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo (trabajo productivo, como se lo ha denominado) si no se considera su inserción y situación en el trabajo reproductivo. A partir de esta constatación, desde la economía

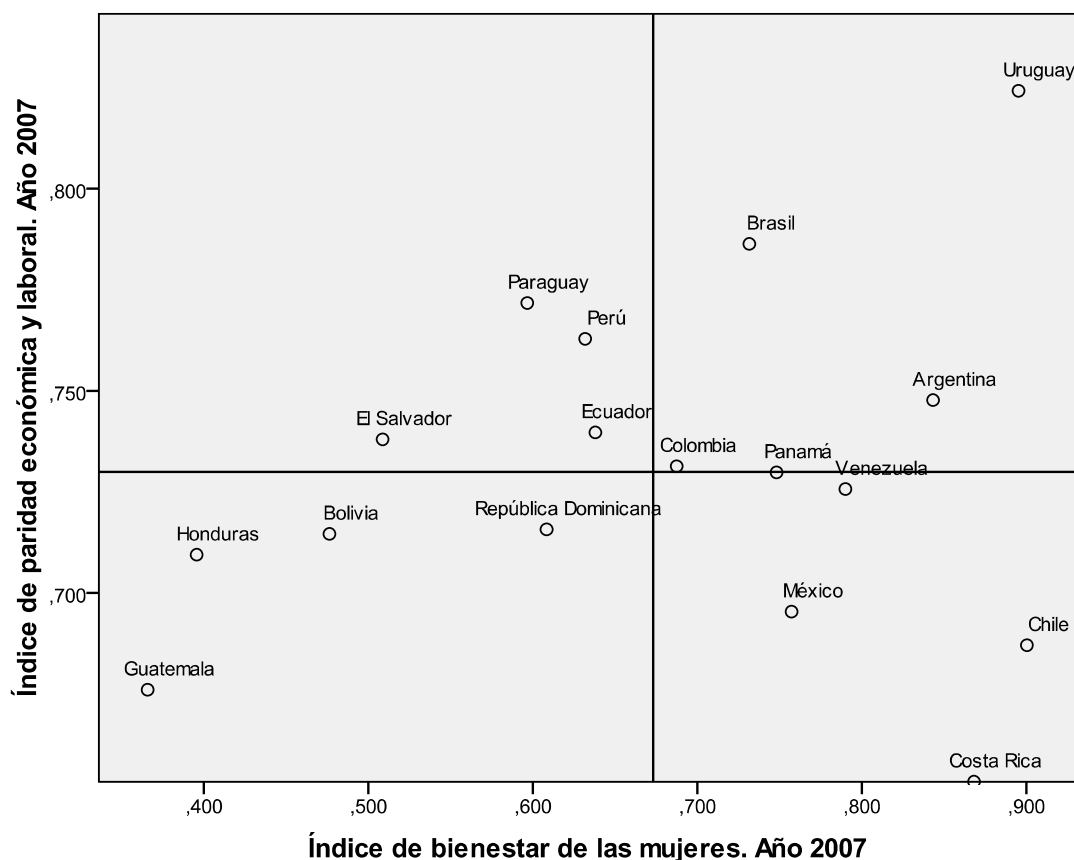
² Fraser (2006) enriquece el concepto de “paridad” cuando señala “(...) ‘paridad’ significa la condición de ser igual, de estar a la par de los demás, de estar en pie de igualdad. Dejo sin responder la cuestión del grado o nivel exacto de igualdad necesario para garantizar esa paridad. Es más, en mi formulación, el requisito moral es que se garantice a los miembros de la sociedad la posibilidad de la paridad, si optan por participar en una determinada actividad o interacción y cuando lo hagan.... No se exige que todo el mundo participe en tal actividad” (2007: 42)

feminista se viene señalando la necesidad de integrar el trabajo reproductivo, generalmente invisibilizado, a los cálculos económicos.

En el enfoque de Fraser (2007:28) estamos frente a indicadores que nos hablan de la distribución y que están estrechamente vinculados a la estructura económica del capitalismo. La búsqueda de la paridad implica una redistribución de estos recursos en ambas esferas. “Desde el punto de vista distributivo, el género sirve de principio organizador básico de la estructura económica de la sociedad capitalista. Por una parte estructura la división fundamental entre trabajo retribuido, “productivo”, y trabajo no retribuido, “reproductivo” y doméstico, asignando a las mujeres la responsabilidad primaria de éste último. Por otra parte, el género estructura también la división, dentro del trabajo pagado, entre las ocupaciones de fabricación y profesionales, de salarios altos y predominio masculino, y las ocupaciones de “delantal” y de servicio doméstico, de salarios bajos y predominio femenino. El resultado es una estructura económica que genera formas de injusticia distributiva, específicas de género, incluyendo la explotación basada en el género, la marginación económica y la privación.”

Los indicadores que se han integrado a esta dimensión muestran la tensión entre la información disponible y los aspectos que conceptualmente entendemos como fundamentales: si estamos hablando del plano económico y laboral deberíamos incluir el trabajo no remunerado; sin embargo no se cuenta, para la mayoría de los países con información. Queda así marcada la deuda que las instituciones responsables de las estadísticas tienen aún hoy con esta temática.

En función de consideraciones conceptuales, se han ponderado en la construcción del índice de paridad económica y laboral, los aspectos vinculados a la autonomía económica (participación en el mercado de trabajo y población con ingresos propios).



Como se puede observar, hay un conjunto de países que se agrupan entre los que tienen valores bajos en el Bienestar y también en la Paridad económica y laboral y otro conjunto que puentea bien en ambos índices. Serían los casos “consistentes”. Sin embargo, destaca el grupo de países (fundamentalmente Paraguay y Ecuador), que presentando valores por encima de la media en la Paridad económica y laboral, presentan valores bajos en el Bienestar. En el otro extremo, hay países que con importantes niveles de bienestar (Chile y Costa Rica fundamentalmente), tienen una brecha notoria entre varones y mujeres en lo que hace a la autonomía económica de las mujeres.

Finalmente, la tercera dimensión que se consideró en la construcción del ISOQuito es la *Paridad en la Toma de Decisiones*. Como señala Amelia Valcárcel (1997) “La mayor parte del poder es masculino y tiende a perpetuarse como masculino”. El acceso de las mujeres a la toma de decisiones en el ámbito público ha sido señalado reiteradamente, como una manifestación evidente de las desigualdades. La expresión "techo de cristal" –usada para

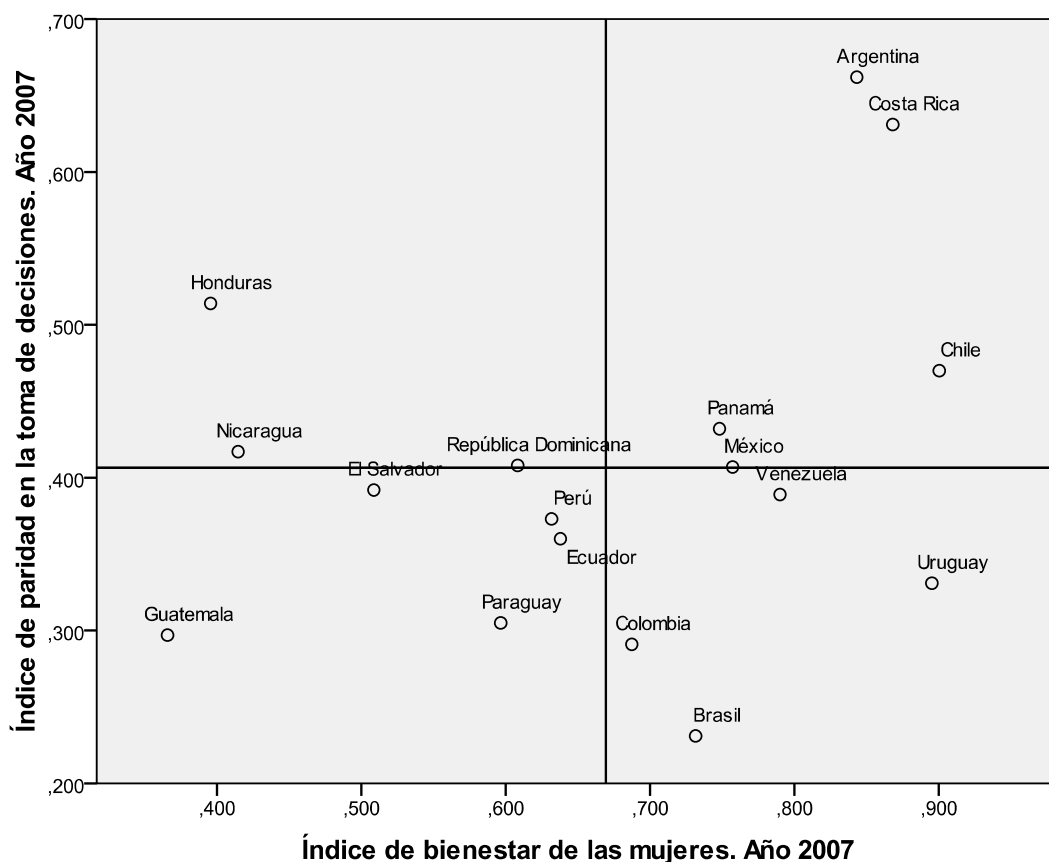
referir al límite del acceso de las mujeres a los lugares de decisión- señala la existencia de un conjunto de prácticas y a sus efectos en el ámbito privado y público. Valcárcel afirma que esos “efectos son patentes: es como si realmente existiera una barrera invisible sobre las cabezas femeninas en una pirámide jerárquica, barrera que no puede traspasarse mediante esfuerzos individuales.”

Desde diferentes ámbitos se señala la necesidad de “democratizar la democracia”, e integrar a la representación política a aquellos sectores que han sido históricamente excluidos, como las mujeres. Ese proceso conlleva una re-definición de la representación política. Exige estrechar la relación entre “los deseos de los gobernados” y las decisiones de los gobernantes, asumiendo la diversidad que existe en la sociedad. (Martínez y Garrido, 2010).

En los términos de Fraser esta dimensión apunta al reconocimiento, y está vinculada al género como factor de diferenciación cultural-valorativa. Diferentes trabajos han destacado que la participación de las mujeres en los ámbitos públicos de toma de decisiones en general, como de la política en particular, debe superar múltiples “escollos” que provienen tanto de las características de las instituciones, como del bagaje que traen consigo las mujeres. Hay un acervo que está conformado por aptitudes, saberes y habilidades, actitudes y prácticas de liderazgo que hacen posible el acceso a los espacios de conducción y el ejercicio del poder desde un modelo androcéntrico, que privilegia los rasgos asociados a la masculinidad, y del cual las mujeres han estado tradicionalmente separadas. Para las mujeres en los espacios de toma de decisiones se plantea la disyuntiva entre “salir” o masculinizarse; entre ejercer el poder “para” y las exigencias del poder real (Bruera y González, 2006).

“De la mano del androcentrismo va el sexismo cultural: la difundida devaluación y menosprecio de aquellas cosas que se codifican como ‘femeninas’, paradigmática, pero no exclusivamente, las mujeres. (...) Estas lesiones son injusticias vinculadas al reconocimiento: son relativamente independientes de la economía política y no son exclusivamente ‘superestructurales’. Por lo tanto no pueden ser reparadas solamente a través de la re-

distribución político-económica, sino que requieren soluciones de reconocimiento adicionales e independientes.” (Fraser 1997:33)



Nuevamente, si se observa la ubicación de los países de la región en ambos índices, aparecen un grupo de países con valores bajos en los dos, y otros con valores altos en ambos (donde destacan Argentina y Costa Rica). Honduras es el caso más notorio donde estando muy por arriba de la media en la Paridad en la toma de decisiones, tiene bajo valor en el Bienestar. Uruguay destaca como el país que teniendo alto valor en el Bienestar, tiene un bajo valor en la Paridad en la toma de decisiones.

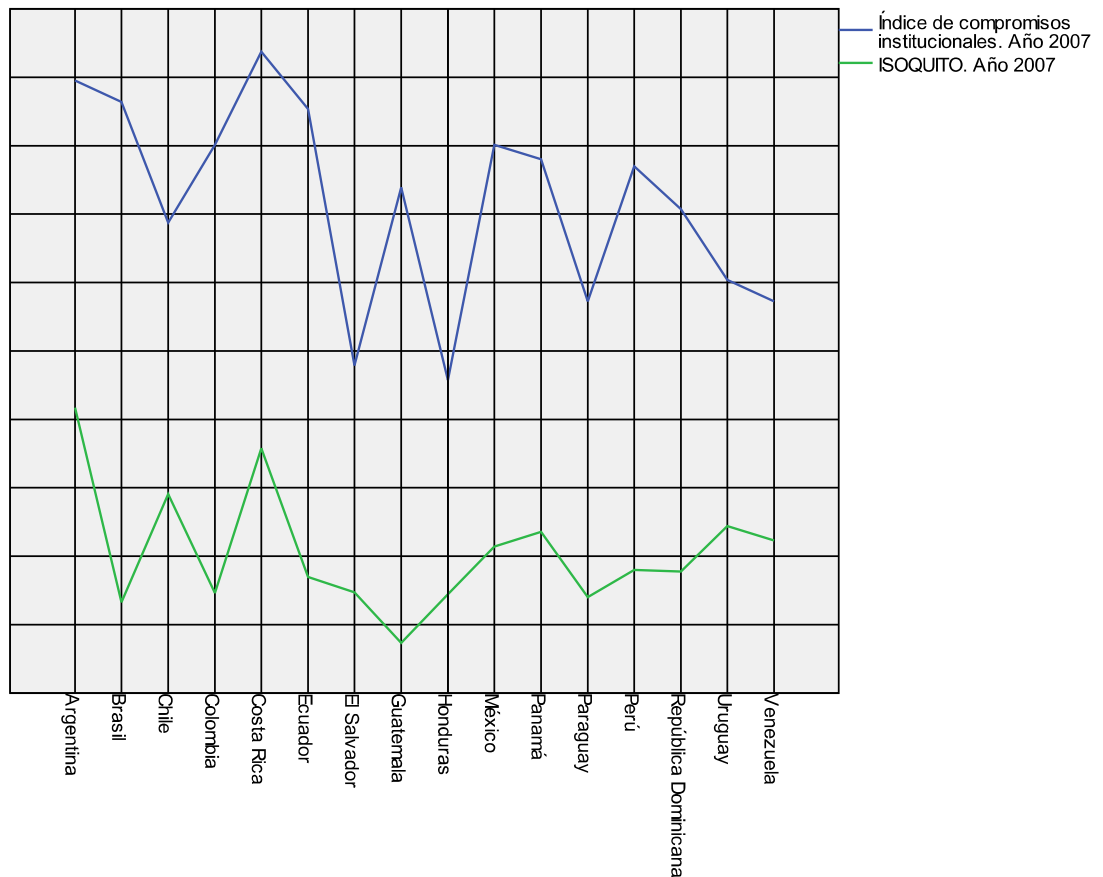
Los valores que asumen para los países de la región cada una de las tres dimensiones consideradas para ISOQuito confirman que las mismas miden aspectos diferentes y que, por lo menos actualmente, varían sin una asociación notoria. Sin embargo una representación más paritaria en los ámbitos de poder debería tener impacto en el bienestar de las mujeres y en la paridad económica y laboral: estos temas tienen mayores posibilidades de entrar en la agenda y ser objeto de políticas públicas, tanto afirmativas como transformadoras.

Los datos al año 2007 no muestran aún correlación: esto podría explicarse a partir de la reciente (y en muchos países de la región aún incipiente) presencia de mujeres en los ámbitos de toma de decisión política, la debilidad de muchas de las políticas implementadas, así como a las diferentes matrices sociohistóricas.

La dimensión política

En el proceso de elaboración de ISOQuito se construyó un índice que buscaba dar cuenta de la situación de los países de la región en relación al marco institucional y normativo. Como se señaló anteriormente, el *Indice de Compromisos Institucionales* incluye indicadores de naturaleza diferente, ya que son todos cualitativos y se tomaron de diferentes fuentes de datos. En este índice se incluyen: firma y/o ratificación de la CEDAW; existencia y jerarquía de la institucionalidad de género; existencia de un plan nacional de igualdad de oportunidades; existencia de ley nacional sobre violencia doméstica o contra las mujeres; existencia de ley de cuota política en el Parlamento; existencia de ley de acoso sexual; existencia de encuestas oficiales sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado; y legalidad de casos de aborto previstos en la legislación. A todos los indicadores se les adjudicó el mismo peso.

Resulta claro que, tal como su nombre lo indica, este índice refiere a compromisos que sabemos que en muchos países de la región, no necesariamente se cumplen. Pero su existencia otorga un marco de exigibilidad de suma importancia, y muchos de estos compromisos figuran en las agendas de los movimientos de mujeres.



Al comparar los valores que obtienen los países en el ISOQuito y en el Índice de Compromisos Cumplidos se observa que los países tienen posicionamientos distintos en los índices siendo el grupo integrado por Costa Rica, Argentina y México consistente al mostrar valores por sobre la media en ambos índices mientras, que República Dominicana, Paraguay, El Salvador y Honduras se ubica por debajo de la media en ambas medidas.

Uruguay, Chile y Venezuela tienen puntajes relativamente altos en el ISOQuito pero muestran valores por debajo del promedio en el Índice de Compromisos Cumplidos. Ecuador, Colombia, Paraguay, Brasil y Guatemala en cambio, tienen valores por encima de la media en el Índice de Compromisos Cumplidos, pero están por debajo de la media en el ISOQuito. La firma y ratificación de compromisos internacionales sabemos que es una estrategia con grandes beneficios potenciales, pero que puede contener riesgos como el debilitamiento mismo de los instrumentos al no ser plasmados luego en medidas y políticas concretas. En

este sentido, es fundamental articular las miradas particulares y nacionales que dan cuenta de la especificidad de cada sociedad y la configuración de las esferas de la desigualdad a nivel local, junto con estrategias globales más amplias. Tal como plantea Goran Therborn, “las desigualdades son plurales. Las luchas por combatirlas van a tener que tomar varios medios y caminos” (Therborn 2006).

Como se manifestaba anteriormente, es esperable que la participación de las mujeres en los ámbitos de toma de decisión (que ha presentado avances en la región desde el 2007 a la fecha), así como el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de género incidan tanto en el bienestar de las mujeres, como en la igualdad en el plano económico y laboral. También en reducir las brechas que existen entre la existencia de leyes y mecanismos y su impacto en la vida cotidiana de las mujeres. La actualización del ISOQuito podrá arrojar luz sobre estas relaciones.

Los datos parecen indicar que las reformas institucionales necesarias, así como las políticas apropiadas para superar las injusticias de distribución y de reconocimiento deberán reconocer especificidades nacionales, pero también serán tributarias del debilitamiento de los marcos nacionales en el actual contexto de globalización.

Se hace necesario implementar diferentes estrategias de exigibilidad de los compromisos asumidos por los gobiernos, fundamentalmente en la generación de políticas que hagan reales la adhesión de los gobiernos a marcos y acuerdos internacionales. Asimismo no se debe renunciar al derecho de contar con una información que permitan hacer un análisis completo y riguroso sobre las desigualdades de género en la región. En definitiva exigir que los datos oficiales hagan visibles aspectos de la desigualdad que permanecen ocultos. El control ciudadano sobre estos temas requiere de nuevas alianzas entre los ámbitos académicos, políticos y de la sociedad civil.

Bibliografía

- Abe, Aya K. 2010. The Changing Shape of the Care Diamond. Serie Género y Desarrollo. UNRISD
- Bruera, Silvana y González, Mariana. 2006. Las mujeres y el poder. Aprendiendo de las prácticas políticas de las mujeres. REPEM, Montevideo.
- Cea D' Ancona, M. Ángeles. 2002. Análisis multivariable. Teoría y Práctica en la investigación social. Editorial Síntesis
- Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. 2007. Consenso de Quito. Ecuador.
- Fraser, Nancy y Honneth, Axel. 2006. ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico. Ediciones Morata y Fundación Paideia Galiza. España.
- Fraser, Nancy. 1997. Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición 'postsocialista'. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes. Facultad de Derecho.
- Guzmán, Virginia. 2001. La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis. Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL.
- Lombardo, Emanuela. 2003. El mainstreaming de género en la Unión Europea. Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, vol. 10-15.
- Martínez, María Antonia y Garrido Rubia, Antonio. 2010. De la política de la presencia a la política de la diferencia. Representación de las mujeres en cuatro Parlamentos nacionales (México, Chile, Argentina y Uruguay). Documentos CIDOB. Serie América Latina N° 32. Murcia, marzo.
- Montaña, Sonia; Pitanguy, Jacqueline; Lobo, Thereza. 2003. Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil. Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. Informe de Desarrollo Humano. Medición de la desigualdad: el Índice de Desarrollo ajustado por Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG).
- Therborn, Göran (ed.). 2006. Inequalities of the World: New Theoretical Frameworks, Multiple Empirical Approaches, Verso, Londres.
- Valcárcel, Amelia. 1997. La política de las mujeres. Ediciones Cátedra, Universidad de Valencia.