

El contenido de este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, no refleja necesariamente las opiniones de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros con respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o área o su autoridad, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites. Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y de cualquier forma para fines educativos y/o no lucrativos sin permiso especial del titular de los derechos de autor, siempre que se mencione la fuente.

Políticas e institucionalidad de género en América Latina y el Caribe. Aportes feministas hacia la CSW 68

Constanza Moreira, Natalia Reyes y Sharon Katzkowicz
Equipo Técnico de ISOQuito

Coordinación: Lucy Garrido

Cotidiano Mujer | Articulación Feminista Marcosur

Febrero de 2024

Índice

Presentación	9
1. América Latina en su encrucijada. ¿Qué podemos esperar las mujeres de la política y la economía?	11
2. La agenda de género en América Latina y el Caribe: instituciones y políticas	20
3. Tres ámbitos de política donde se registran logros diversos y agendas políticas de relevancia: cuidados, violencia de género y despenalización del aborto	31
4. Recomendaciones para consolidar la autonomía económica y física de las mujeres	41
5. ¿Cómo avanzar hacia sociedades que aseguren la autonomía física y económica de las mujeres reduciendo las brechas de género? La importancia de la democracia paritaria	55
Bibliografía	67

Índice de Gráficos

- 32 Gráfico 1. Evolución del Índice de Compromisos Institucionales para América Latina y el Caribe (2007-2022)
- 35 Gráfico 2. Índice de legislación y normativa sobre cuidados. Países seleccionados de América Latina, 2022
- 38 Gráfico 3. Índice de legislación sobre violencia contra la mujer basada en género. Países seleccionados de América Latina, 2022
- 56 Gráfico 4. Evolución del índice de legislación de cuotas parlamentarias. América Latina, 2007, 2010, 2013, 2018 y 2022
- 56 Gráfico 5. Índice de legislación de cuotas parlamentarias. Países seleccionados de América Latina, 2022
- 63 Gráfico 6. Índice de Democracia Paritaria. América Latina y el Caribe, 18 países relevados por ISOQuito 2021/2022
- 64 Gráfico 7. Democracia paritaria y compromiso político. América Latina y el Caribe, 18 países relevados por ISOQuito. 2021/2022

Índice de Cuadros

- 25 Cuadro 1. Niveles de jerarquía de los Mecanismos de Adelanto de la Mujer, según países seleccionados (último año disponible)
- 26 Cuadro 2. Planes de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe (última década)
- 29 Cuadro 3. Normativas sobre igualdad de género más importantes de los últimos años, según países seleccionados, seleccionadas por las expertas
- 37 Cuadro 4. Existencia de legislación sobre violencia sexual en América Latina y el Caribe (18 países) e índice ISOQuito sobre violencia contra la mujer basada en género. 2022.
- 40 Cuadro 5. Índice ISOQuito sobre legislación del aborto. Países seleccionados de América Latina, 2007, 2010, 2013, 2018, 2021, 2022
- 58 Cuadro 6. Evolución para países seleccionados de su Índice de Legislación en Cuotas

Presentación

El objetivo de la 68 reunión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer es propiciar un debate sobre cómo lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas, abordando la pobreza y reforzando instituciones y financiación con una perspectiva de género.

Para ello es necesario una revisión sobre la institucionalidad pública que promueve la igualdad de género, sobre el lugar de las mujeres en el sistema de decisiones que consolida esta institucionalidad y sobre cómo ésta se inserta en los sistemas de protección social que determinan el acceso efectivo a derechos.

Este documento presenta los resultados que a lo largo de una década ISOQuito releva sobre el estado de situación y el compromiso político de los países con la igualdad de género, la autonomía física y económica de las mujeres y su capacidad de participar en pie de igualdad en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, ISOQuito destaca que política y políticas se imbrican mutuamente: sin mujeres en política, no habrá política para las mujeres.

A pesar de que América Latina y el Caribe se tipifica como una región de “avanzada” en representación política de las mujeres y muchos de los nuevos gobiernos instalan gabinetes paritarios, consolidan institucionalidad sensible al género y promueven leyes y planes de igualdad, la vulnerabilidad económica de la región, su lugar periférico en la división internacional del trabajo, y el papel secundario que asume la agenda de los derechos sociales a los problemas de la sostenibilidad fiscal o la agenda de seguridad, impiden avances más sistemáticos y robustos.

Este documento se suma a los aportes que desde la sociedad civil se hacen en el marco de esta revisión, puesto que sin la movilización y las demandas de

las organizaciones feministas ninguno de estos logros de la región, hubieran sido posibles. Desde la paridad política hasta la despenalización del aborto, desde las leyes y normativas que combaten la violencia de género hasta el reconocimiento del trabajo no remunerado de las mujeres, los logros normativos y políticos se deben a los feminismos en sus variadas formas: al feminismo de la movilización y del pensamiento, al feminismo académico, social y político. El feminismo ha desafiado nuestra manera de concebir el mundo social, y sintetiza la inacabada revolución por la igualdad de género.



extrema o indigencia (18.5) (CEPAL, 2022:15). Si a esto le sumamos el costo de los alimentos, se señala que el 50% de las y los latinoamericanos no están en condiciones de costearse una dieta saludable, con los impactos previsibles que esto tiene sobre la malnutrición infantil.

A ello se agregan los impactos de la pandemia sobre el sistema educativo (tema que ocupa el Panorama Social de América Latina 2022), a la que se tipifica como *“una crisis silenciosa como consecuencia de la muy prolongada interrupción de la educación presencial en la región y sus repercusiones en la pérdida de aprendizaje”*, que profundiza las desigualdades educativas entre los sectores sociales diferenciados económica, racial y territorialmente. *“Esta crisis”* señala el Informe, *“junto con las privaciones críticas que enfrenta la infancia y los riesgos de incremento de la inseguridad alimentaria, pone en riesgo el desarrollo y bienestar de toda una generación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y produce un <efecto cicatriz> que mina las oportunidades de desarrollo en la región”* (CEPAL, 2022:16).

Los retrocesos en el desarrollo social de la región —se advierte— podrán generar escenarios de inestabilidad social, política y económica. Y efectivamente, la inestabilidad política llevó a importantes movilizaciones en muchos países de la región como Colombia, Perú o Chile, a alternancias de gobierno en buena parte de las elecciones de los últimos años, y a una profundización de la insatisfacción con la democracia. El “impasse” de la reforma constitucional en Chile, el tortuoso recambio de gobierno en Guatemala, el aumento de la violencia en Ecuador, o la profunda crisis política y económica en la Argentina en 2023, son el corolario inevitable de muchos de estos procesos. Aunque durante 2023 la región siguió recuperándose, el crecimiento se desaceleró respecto a 2022, y en 2024 se espera que el crecimiento no supere el 1.5%. Esta recuperación económica, sin embargo, no permite revertir los impactos sumados de las consecuencias de la pandemia con el estancamiento de la región posterior a 2015.

El mercado de trabajo altamente informalizado de nuestros países, donde se concentran buena parte de las desigualdades sociales, es una preocupación central en el análisis de los sistemas de protección social y la institucionalidad de género, dado que impacta definidamente sobre la autonomía económica de las mujeres. La pandemia aceleró procesos tecnológicos y de automatización que ya se venían dando, lo que demandaría la necesidad de avanzar en legislación, normativa y políticas para articular estos cambios con los sistemas de protección social. Sin ello, a las desigualdades existentes se sumarán otras nuevas, y las mujeres y los trabajadores más pobres las sufrirán enormemente.

Los países, sin embargo, no siempre han reaccionado en consonancia. El estancamiento económico y el descontento ciudadano muchas veces premian recetas de “ajuste” (el caso de Milei en Argentina es el más actual y paradigmático, pero no es el único) que reproducen las lógicas de desregulación y reducción de los “costos del Estado”, lo que profundiza la precariedad de la institucionalidad asociada al bienestar. No es casualidad que los Ministerios de Desarrollo Social, o los destinados a la institucionalidad de género o la desigualdad racial sean rápidamente desmantelados cuando los gobiernos se aprestan al “ajuste”, como lo evidencia el caso de Brasil en 2016 y de Argentina en 2023.¹ La reducción del costo del Estado pasa a ser el objetivo principal —en aras de reactivar la economía y reducir el déficit público—, en contextos de creciente endeudamiento externo, y ello impacta negativamente sobre los sistemas de protección social (salud, educación y previsión) que son, en general, los que se llevan la mayor proporción de gasto público. Los datos presentados por la CEPAL en 2023 muestran que los países han reducido su gasto público social a niveles anteriores a la pandemia y también han reducido su gasto en políticas laborales. Dado que el trabajo es la principal fuente de ingresos de los hogares en situación de pobreza, los impactos de estas políticas habrán de dejarse sentir.

Pero las consecuencias no fueron apenas en el mercado de trabajo remunerado. Su par invisible —el trabajo no remunerado— sufrió una inflación considerable durante la pandemia, lo que llevó al “desaliento” y abandono del mercado de trabajo de importantes contingentes de trabajadores, especialmente de mujeres (ISOQuito 2021: 19-20). Las diferencias entre la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo siguen siendo de alrededor de treinta puntos porcentuales, y llega a un tercio el porcentaje de mujeres que viven en hogares en situación de pobreza. La carencia de ingresos propios en las mujeres se profundiza entre las más jóvenes con hijos menores a cargos, en las mujeres de estratos de menores ingresos, en las mujeres migrantes y en las racializadas. La reducción de la brecha de disponibilidad de ingresos y trabajo entre hombres y mujeres ha experimentado algunas mejoras, pero los avances son lentos y comprometen la autonomía económica de las mujeres de las próximas generaciones.

Finalmente, el gasto social, concebido como el principal instrumento de política pública destinado a reforzar las arquitecturas y políticas del Estado de

1 El 11 de diciembre de 2023 dejó de existir en Argentina el Ministerio de la Mujer que fue absorbido por el de Capital Humano. En Brasil en mayo de 2015 (fecha de la asunción de Temer) se desmanteló el Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial y de los Derechos Humanos con la transferencia de su dotación presupuestaria de 3,4 millones de dólares para la Presidencia de la República.

Bienestar, y con fuerte potencial redistributivo entre clases y géneros, muestra una retracción importante a partir del 2020. En contextos de crecimiento económico negativo o estancamiento evidencia, según el Informe esto se traduce en *“una menor disponibilidad de recursos por persona para financiar las políticas sociales. Esta situación se da sobre todo en relación con las políticas de protección social y educación”*. (CEPAL, 2023_230).

En esta perspectiva, América Latina parece instalarse en las postrimerías de una nueva década perdida, como declara José Antonio Ocampo. El crecimiento del producto, inferior al 1% en la década que va del 2014 al 2023, fue peor al de la primera “década perdida” de los años ochenta. Las consecuencias de esta década perdida recaerán principalmente sobre las subalternidades políticas y económicas de la sociedad: los trabajadores, las mujeres, los migrantes, las personas racializadas.

Si recordamos que la crisis de la deuda de 1980 llevó a un gran endeudamiento de las economías latinoamericanas, lo que las obligó a aceptar los condicionamientos del Consenso de Washington que aceleraron procesos de desindustrialización y desmantelamiento del Estado de Bienestar, entenderemos la preocupación de las mujeres y las feministas en este contexto. La crisis de la “media década perdida” desde 1998-2003 que entre otras cosas produjo la crisis financiera en el Río de la Plata recuerda los resultados finales de las medidas tomadas al calor del neoliberalismo. Es por eso que se observa con gran preocupación la deriva de la región desde 2015, el alto endeudamiento externo y el estrangulamiento de las posibilidades de una retomada de la institucionalidad de los sistemas de protección social y las políticas públicas.

Conscientes de estos problemas, la Declaración del Foro de ONGs de Mujeres y Feministas preparatorio de la CSW 68² recoge la preocupación por *“instaurar un mecanismo global de renegociación de la deuda para cambiar la naturaleza de la carga de la deuda externa contra los derechos humanos, los derechos colectivos de las mujeres y las niñas”*. Señalan que la *“deuda soberana es parte de un marco de relaciones neocolonial que sigue desarrollándose en los países en situación de pobreza alimentando las violencias”*. No es para menos. En el Informe sobre *Mujeres, Deuda y Desigualdades de Género* llevado adelante por Latindad se señala que *“la experiencia de las recientes crisis de la deuda indican que los gobiernos y los organismos financiadores tomaron partido por el cumplimiento de los contratos de préstamos y por el traslado de los costos de la crisis a la ciudadanía”*. Subrayan que las políticas

2 En <https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2023/10/declaracion-del-foro-de-ongs-de-mujeres-y-feministas-preparatorio-de-la-csw68>

de “ajuste” o “austeridad”, *“pusieron en un lugar subordinado el contrato social vigente. La retracción de la inversión social como política de “ajuste” o “austeridad” también tiene fuertes connotaciones adversas en la garantía de los derechos en un continente que a pesar de los avances no logró universalizar servicios básicos de salud y educación, así como tampoco los principales instrumentos de la seguridad social...América Latina no debe repetir errores. El pago de la deuda no debe realizarse limitando la realización de los derechos humanos ni los objetivos de reducción de las desigualdades”* (Serafini y Montserrat, 2021:4).

El Informe advierte acertadamente sobre el aumento en la carga de trabajo remunerado y no remunerado que produce el traslado de las crisis económicas a los hogares. Señala que, ante el retiro del Estado en la provisión de los servicios básicos, *“los hogares recurren al endeudamiento privado para acceder a los mismos (...). En contextos de inequidad tributaria, la deuda termina siendo pagada por los sectores que se beneficiaron menos con los recursos provenientes de la deuda”*. Señalan asimismo que la evidencia del manejo del sobreendeudamiento muestra que *“los gobiernos y los organismos financiadores toman partido por el cumplimiento de los contratos de préstamos y por el traslado de los costos de la crisis a la ciudadanía”*. Se resienten el empleo público y la oferta de servicios esenciales. *“Estos impactos no son de corto plazo o coyunturales, sino que se trasladan en el tiempo, incluso generacionalmente. Tampoco sus efectos se despliegan de forma pareja sobre la población debido a que las mujeres se ven especialmente afectadas por las consecuencias directas del sobreendeudamiento público”* (Serafini y Montserrat: 2021: 7-8).

La crisis no afecta a todos los países por igual. Según Ocampo, en 2023 América Central y el Caribe superaron a América del Sur en su recuperación económica. A algunas economías grandes como México, Brasil y Colombia, les fue mejor que a Chile y Perú, que no registraron crecimiento. Argentina se contrajo enormemente, con las consecuencias políticas ya visibles. Venezuela tiene un PBI de un tercio del tamaño de hace una década. Brasil se recupera lentamente, pero también muestra un endeudamiento externo importante.

Toda la región es presa de una intensa activación política. Como dice Ocampo, *“la región también está lidiando con una profunda agitación política y social. Por ejemplo, el recién elegido presidente de Argentina, el autodenominado “anarcocapitalista” Javier Milei, se ha embarcado en un programa de reformas económicas radicales. Mientras tanto, Chile, Colombia y Perú se encuentran en medio de sus propias crisis políticas, y el camino de Venezuela hacia la democracia sigue sin estar claro. Afortunadamente,*

los regímenes políticos de los dos países más grandes de América Latina, Brasil y México, se mantienen relativamente estables”.

La democracia en la región parece ser una obra inconclusa. Aunque la mayoría de los gobiernos son electos en elecciones libres y limpias, se encuentran sometidos a una serie de presiones políticas y económicas de enorme consideración. Las promesas electorales se vuelven difíciles de cumplir —dado el estado de las economías—, la decepción con los partidos políticos y la democracia alcanza límites insospechados, como muestra el Informe de Latinobarómetro 2023, las dificultades en los procesos de traspaso electoral —como se evidenció en Guatemala recientemente o en Brasil previo a la asunción de Lula—, o las restricciones jurídicas que alcanzan a los líderes políticos producto de la intensa judicialización en Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina o Guatemala son algunos de los problemas que se registran. A ello se suman las interrupciones de los mandatos presidenciales, o la erosión de los derechos civiles en nombre de la seguridad pública, como se evidencia en Ecuador o en El Salvador. La debilidad económica de la región y la indiferencia de los organismos multilaterales de crédito —como señala la declaración del Foro de ONGs de Mujeres y Feministas— para con la lesión a los derechos humanos que provocan sus recetas de ajuste, tiende a lesionar el bienestar, la autonomía física y económica y el empoderamiento de las mujeres.

Si bien, como señala el Informe de IDEA (2023), la fortaleza de la región consiste en que sus gobiernos son electos por sufragio popular: sin embargo señala *“varios países de América Central y de América del Sur presentan cada vez más descensos en la categoría de Estado de derecho y en la de derechos, como resultado de los graves problemas que enfrentan para proteger la independencia judicial, garantizar la igualdad social, y mantener las libertades civiles y la seguridad pública”* (IDEA:2023: 15).

El Informe señala que países como Haití, Nicaragua y Venezuela han registrado los descensos más significativos, pero que en El Salvador o Guatemala “se produjeron descensos recientes y súbitos” en su calidad democrática (IDEA:2023:50). También llama la atención el aumento de la militarización y los estados de excepción como forma de abordar la seguridad pública en Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú. Las mujeres viven en forma dramática los problemas de seguridad, ya que ellas y los niños son la “primera línea de fuego” en los barrios más pobres donde los enfrentamientos entre el narcotráfico y las fuerzas de seguridad son habituales. En países como Uruguay, la tasa de encarcelamiento de mujeres ha aumentado como resultado del aumento de penas contra el microtráfico, y es hoy la primera causa de encarcelamiento de la población femenina. La militarización de la

ducir la política como la igualdad ante la ley o la justicia se producen efectivamente y señala la “deficiencia de la democracia” en producirlos. El *“desplome del desempeño de los gobiernos por su falta de capacidad para responder a las demandas de políticas públicas () ha tenido como consecuencia las alternancias en el poder en todas las elecciones presidenciales menos una desde 2018”*. Hay *“22 presidentes condenados por corrupción en nueve países y los 19 presidentes que dejan su cargo antes del fin de su mandato () Esto caracteriza la destrucción de bienes políticos y mina la soberanía del pueblo”* (Latinobarómetro: 49-50). El panorama muestra una “recesión democrática” profunda, que deja a la región más vulnerable.

A pesar de los avances en la paridad y en la representación femenina en los tres poderes del Estado en la región, el panorama se presenta más complejo cuando nos referimos a la institucionalidad pública y los sistemas de protección social con impactos sobre la situación de la mujer y las brechas de género. Con el foco colocado en América Latina, el índice ISOQuito,³ a través de la medición de la autonomía económica y física de las mujeres, así como a través de la medición de la paridad entre hombres y mujeres en la toma de decisiones políticas, colabora con esta visión de una democracia plena, orientada a asegurar, no sólo los derechos individuales, sino los derechos de colectivos que han sido enormemente postergados. Democracia, Estado de Bienestar e institucionalidad pública, constituyen el trípode indispensable para la sostenibilidad de la agenda de género en la región.

No solo la revisión bibliográfica ha sido de gran utilidad para la elaboración de los temas que se abordarán en lo que sigue de este informe, también se trabajó en un taller con expertas feministas de la sociedad civil organizada⁴ Line Bareiro, Virginia Guzmán, Ana C. González, Sonia Montaña, Virginia Vargas y Lucy Garrido —coordinadora de ISOQuito, AFM— que, a partir de preguntas disparadoras propuestas por el equipo técnico de ISOQuito (*Constanza Moreira, Natalia Reyes, Sharon Katzkowicz*), aportaron miradas enriquecedoras en temas como la jerarquía de la institucionalidad de género en los países de la región; los proyectos —con mayor o menor extensión— de de-

3 El ISOQuito es un instrumento que permite medir la situación de las mujeres respecto a los hombres y la calidad de vida de aquellas en 18 países de América Latina y el Caribe. El denominado índice ISOQuito ha sido calculado desde el año 2007 (fecha que remite al Consenso de Quito) hasta la actualidad. Asimismo, el ISOQuito registra los avances y rezagos de los países en sus compromisos públicos sobre la igualdad de género a través de un índice de compromisos institucionales (o índice de compromiso político). Tales compromisos se expresan en los acuerdos y convenciones que los gobiernos nacionales de la región han suscrito, y se traducen en las leyes y normativas que aprueban y en sus contenidos.

4 El “Seminario de debate sobre recomendaciones de políticas a partir de los hallazgos sobre el cumplimiento de las Conclusiones Acordadas de la CSW63 y las perspectivas hacia la CSW68” fue realizado en Lima el 27 y 28 de octubre de 2023.

2. La agenda de género en América Latina y el Caribe: instituciones y políticas

América Latina ha progresado enormemente en la última década en la implementación de una institucionalidad de género específica y transversal a las políticas públicas, que ha asumido en los distintos países formatos variables. Desde Ministerios de la Mujer hasta ambiciosos Planes de Igualdad de Género, esta institucionalidad ha abarcado distintos campos de la política electoral, el mercado de trabajo, los sistemas de cuidados, la equidad en los derechos sexuales y reproductivos o la protección contra la violencia de género. La región ha virado de un paradigma de institucionalidad en el que la mujer y la familia eran términos casi que intercambiables, a diseños institucionales que velan específicamente por la situación de la mujer como centro.

Amparadas por el sistema internacional de derechos humanos y por las distintas cumbres y conferencias de las Naciones Unidas, los Estados —en colaboración o tensión con la sociedad civil— han elaborado normas, leyes e institucionalidades tendientes a la construcción de sociedades iguales y justas en la perspectiva de género. Entre estos acuerdos se destaca la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, que pone fin a la visión neutra de los derechos humanos con respecto al género, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, considerada como la primera instancia que establece los derechos de las mujeres y que compromete a los Estados a una serie de medidas para eliminar la discriminación contra estas en todas sus formas, incorporar el principio de igualdad entre las mujeres y los hombres y establecer las instituciones públicas para asegurar su implementación; la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing y su Plataforma de Acción (1995), que formuló amplios compromisos

en 12 esferas, que 20 años después aún siguen siendo relevantes y prioritarios. En conjunto, estos acuerdos constituyen un marco de metas para el accionar de los Estados en la construcción de sociedades más democráticas (CEPAL, 2017:15-16).

La agenda de igualdad de género en América Latina se enmarca al mismo tiempo en los procesos de consolidación democrática y avances en la transparencia y regularidad de los procesos electorales, con particular énfasis en el incremento de la participación femenina en el ámbito político - partidario. Ello va de la mano con el despliegue del activismo feminista en la región. En tercer lugar, como señala el estudio de la CEPAL (2017), “se encuentra el proceso de construcción de la agenda regional de género, que en la actualidad se caracteriza por su amplitud y profundidad temática y programática, y cuyos compromisos gubernamentales son un soporte importante para las iniciativas nacionales” (CEPAL 2017:16).

Todo ello ha coadyuvado en el avance en la institucionalidad de género y en las políticas de igualdad de género, aunque no todas las respuestas aportan de la misma manera a erradicar las desigualdades basadas en género.

Los planes de igualdad, son habitualmente las primeras iniciativas que buscan, con las estructuras estatales existentes, colar en su acciones objetivos vinculados a erradicar las desigualdades. Son la piedra fundacional para poner el tema sobre la agenda de diseño de políticas públicas y para lograr introducir en todo el aparato estatal, acciones tendientes a promover la igualdad. Tiene un noble objetivo, que es el apuntar a los orígenes estructurales de la discriminación y la desigualdad (CEPAL; 2012, 4), pero son una herramienta que debe tomarse como un medio para un fin. Es imprescindible que el enfoque de igualdad sea parte estructural de la política pública para lograr sus objetivos de redistribución, reconocimiento y representación (Fraser). Acompañado a esto, deben existir marcos normativos que aseguren la creación de la institucionalidad de género en cualquiera de sus variantes —institutos, secretarías, ministerios—, aunque la forma más robusta y madura que conocen nuestros sistemas democráticos es la de alcance ministerial. Esta figura es la que asegura —en escenarios estables— una asignación presupuestal, administrativa y de recursos técnicos adecuada.

2.1. Una región con avances desiguales

La agenda de género en América Latina y el Caribe ha tenido su punto más sobresaliente en el aumento de la participación política femenina. A partir

de datos sistematizados en el Observatorio de Igualdad de Género, CEPAL resalta que, aun cuando los Congresos continúan teniendo una integración mayoritariamente masculina en el subcontinente, este último se ubica “a la cabeza del camino a la paridad en los parlamentos nacionales (Cámara Baja o única) a nivel mundial” (OIG - CEPAL, 2021). La adopción de mecanismos de acción afirmativa —en los que la región ha sido pionera— debe ser tomada en cuenta en estos avances. A su vez, el incremento de la participación política femenina se produjo, también, en cargos donde se dependió solamente de la voluntad política (no, necesariamente, de las reglas formales), como en la conformación de los gabinetes ministeriales.

En un mundo donde solo el 6% de los más altos cargos del Estado son desempeñados por mujeres (9 jefas de Estado y 13 jefas de gobierno hacia enero de 2022) y apenas hay un 20,9% de mujeres presidiendo los congresos (UIP - ONU Mujeres, 2021), cabe subrayar que América Latina y el Caribe llegó a ser la región con mayor cantidad de mujeres presidentas cuando Cristina Fernández (Argentina), Dilma Rousseff (Brasil), Michelle Bachelet (Chile) y Laura Chinchilla (Costa Rica) ocuparon simultáneamente, dicho cargo en sus respectivos países. Hoy, la única primera mandataria en el subcontinente es Xiomara Castro en Honduras, pero hay un conjunto de vicepresidentas (en funciones y electas) muy visibles. Entre ellas, se encuentran mujeres con experiencia en la primera magistratura, en la militancia feminista, en el activismo por los derechos humanos con enfoque de género, raza y clase social, en la lucha por el cuidado del ambiente. Aunque también, en el reciente cambio de gobierno de Argentina, el país se encuentra subpresidido por Victoria Villarroel, quien se ha destacado por su proyecto negacionista de la última dictadura militar en Argentina, proponiendo medidas de reparación para los militares que participaron de ella y cuestionando las reparaciones ya existentes para víctimas del terrorismo de Estado. Sin embargo, actualmente, se desempeñan como vicepresidentas en la región: Francia Márquez (Colombia), Rosario Murillo (Nicaragua), Dina Boluarte (Perú), Beatriz Argimón (Uruguay).

Además de los progresos en la participación política de las latinoamericanas y caribeñas, se registran otros avances en la ampliación de derechos para las mujeres; avances acaso más lentos y aún menos extendidos en el mapa, pero de alta significación. En materia de derechos sexuales y reproductivos, es particularmente destacable la despenalización del aborto en Argentina, Colombia, Cuba, Uruguay y México. A su vez, se ha aprobado una profusa legislación sobre violencia basada en género, aunque el femicidio sigue siendo notoriamente alto, y la discriminación continúa viéndose reforzada, entre otras causas, por la vigencia de los estereotipos de género y la ausencia de

fiscalización. También se ha avanzado, aunque de forma más modesta, en legislación tendiente a reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres y en políticas de cuidado orientadas a permitir el acceso femenino al mercado de trabajo en condiciones más igualitarias respecto a los hombres, así como a impulsar la corresponsabilidad de los géneros en la reproducción de las familias. Finalmente, se han elaborado leyes y programas destinados a combatir los estereotipos de género en la educación y en las políticas públicas, y se ha procurado adoptar el lenguaje inclusivo en estas últimas, en consonancia con los acuerdos internacionales mas no sin resistencia.

El activismo de las organizaciones de mujeres y del feminismo ha ido en crecimiento: el paro internacional los días 8 de marzo y las inmensas movilizaciones en toda América Latina son el testimonio de ello. La adopción de convenios internacionales ha ayudado a presionar por la internalización legal de los compromisos asumidos. La proliferación de organizaciones de la sociedad civil y redes nacionales e internacionales que abogan por los derechos de las mujeres ha sido notable. Son evidencia de ello movilizaciones como la llamada marea verde a favor de la legalización del aborto, y el #NiUnaMenos contra los femicidios que se inició en Argentina, en 2015, para extenderse a gran escala en la región (IDEA Internacional, 2019: 51).

Ahora bien, la violencia política y social contra las mujeres latinoamericanas y caribeñas continúa siendo elevada, más allá de los avances normativos y políticos. La regresión conservadora, que parte de la región protagoniza actualmente, se ha visto acompañada por un activismo social de los sectores más reaccionarios a la lucha contra la desigualdad de género y a las políticas de reconocimiento de los derechos a la diversidad sexual.

La institucionalidad de género, en este contexto, se presenta como fundamental para consolidar los avances en la agenda de género pues, obviamente, en los países con una fuerte institucionalidad de género, las regresiones son menos esperables que en los países con una institucionalidad más débil.

2.2. Institucionalidad de género: los Mecanismos Institucionales para el Adelanto a la Mujer (MAM)

El desarrollo de políticas públicas para la igualdad de género ha venido consolidándose en la mayoría de los países de la región, pero la institucionalidad en la que se enmarcan estas iniciativas es muy variada. En esta consolidación se juegan entramados y tensiones entre voluntades políticas, avances —o re-

trocesos— en las prácticas y usos culturales y las luchas de los movimientos sociales. Estas revisiones incluyen a las relaciones de poder entre los géneros, una normativa que acompañe y una estructura estatal que dé cabida institucional a estos cambios.

Estos cambios fueron promovidos, entre otros, por los movimientos feministas de cada país, quienes forjaron una agenda de género que desafió y cuestionó el orden de género principalmente —pero no exclusivamente—. Estos movimientos permitieron visibilizar que sin un Estado con perspectiva de género, las desigualdades estructurales persistirían. Es así que se comienzan a visualizar asuntos que antes se configuraban como parte de una esfera privada —en los que el Estado no tenía injerencia— así como los que ya formaban parte del ámbito público como el mercado de empleo, el acceso a la educación y la participación política. Estas iniciativas fueron acompañadas por los organismos internacionales quienes coadyuvaron en generar agendas regionales e internacionales de género.

Los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM) constituyen mecanismos institucionales para dirigir, coordinar y garantizar la correcta rectoría de las políticas de igualdad de género, lo que implica la transversalización de la perspectiva de género en los Estados. En América Latina, los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM) se crearon entre la década de 1980 e inicios de los años noventa como entidades con diverso grado de institucionalidad, y hasta hoy el nivel de institucionalidad y jerarquía de estos organismos dentro de la propia burocracia estatal es muy diverso.

En América Latina el 75% de los países posee MAM de alto nivel —lo que significa que estos han recibido rango institucional de Ministerio o su titular tiene rango de Ministra o Ministro, con plena participación en el Gabinete—. ⁵

En el Caribe, 83,3% de ellos siguen en un nivel bajo de institucionalización —es decir, dependen de un ministerio o de una autoridad de menor rango (viceministerios, institutos, concejos y otras figuras)—.

El siguiente cuadro muestra los niveles de institucionalidad en cada país, de acuerdo a los países estudiados en ISOQuito.

5 Las categorías son: “Alto” Ministerio o entidad cuyo titular tiene rango ministerial, “Medio” Entidad adscrita a la Presidencia o Mecanismo cuyo titular es directamente responsable ante la Presidencia (oficinas adscritas a la presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras), “Bajo” Entidades dependientes de un Ministerio (viceministerios, subsecretarías, institutos, consejos y otras figuras). Fuente: *Observatorio de Género, CEPAL*

transversal de género se manifiesta. Esta se hace en general a través de la promulgación de leyes o decretos, para luego asumir la forma de una política específica, cuyos recursos presupuestarios, su elaboración en conjunto con la sociedad civil, su finalidad última y su inserción institucional determinarán el alcance de sus resultados, y la firmeza de la voluntad política para lograr los objetivos de la equidad de género. Los planes de igualdad ofician de hoja de ruta para instrumentalizar acciones entre varios agentes del Estado y externos dando rumbo a las acciones del Estado en su conjunto al impartir la perspectiva de género en todas sus aristas. No obstante, estos planes trascienden la escena nacional y habilitan la construcción de una agenda regional que recoge inquietudes y aspectos relevantes transnacionales de los que todos los países pueden verse enriquecidos.

Se muestran a continuación los Planes de Igualdad de Género que el Observatorio de Género de CEPAL registra como los emanados en la última década:

Cuadro 2. Planes de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe (última década)

País	Plan	Contenido y Objetivos
Cuba	Programa Nacional para el adelanto de las Mujeres (2021)	El “Programa Nacional para el adelanto de las Mujeres” promueve acciones dirigidas a lograr mayor integralidad y efectividad en la prevención y eliminación de manifestaciones de discriminación contra las mujeres, así como a fortalecer los mecanismos y la capacidad profesional de los funcionarios y servidores públicos para incorporar las cuestiones de género en la elaboración de políticas, programas y en la prestación de servicios. Su objetivo general es promover el avance de las mujeres y la igualdad de derechos, oportunidades y posibilidades, refrendados en la Constitución de la República de Cuba, así como profundizar en los factores objetivos y subjetivos que, como expresiones de discriminación, persisten en la sociedad cubana y obstaculizan un mayor resultado en lo económico, político, social y familiar, con el fin de eliminarlos.
República Dominicana	Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2020-2030 (PLANEG III) (2019)	El Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género III (2020-2030), ha sido elaborado en alineación con el marco jurídico internacional sobre igualdad y equidad de género con el que el Estado dominicano ha suscrito compromisos, y con el marco jurídico normativo y las prioridades nacionales en materia de igualdad y equidad de género a través de sus estrategias y planes de desarrollo. Asimismo, estos compromisos han sido contrastados con las necesidades prioritarias identificadas durante el proceso de elaboración del PLANEG III a través de las múltiples consultas sectoriales, y con organizaciones sociales y de mujeres.
Paraguay	IV Plan Nacional de Igualdad (2018 - 2024): Allandar obstáculos para la igualdad Sustantiva (2018)	Este IV Plan Nacional de Igualdad tiene por objetivo “avanzar hacia la igualdad real y efectiva, allanando los obstáculos que la dificultan o impiden y eliminando toda forma de discriminación”. Parte del reconocimiento que el proceso de construcción de la igualdad entre mujeres y hombres en el Paraguay es de larga data, con más de 21 años de políticas públicas plasmadas en planes. El escenario y la coyuntura actual tiene muchos avances, pero también desafíos, nos exige aspirar a más, a lograr la igualdad sustantiva.

País	Plan	Contenido y Objetivos
Argentina	Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2018)	El PIOD que presenta a continuación el Poder Ejecutivo de la Nación da cuenta de este doble propósito. Como apuesta verdaderamente integral e inédita de transversalización — puesto que es la primera vez que todas las áreas de la Administración Pública Nacional (APN) se ven involucradas en el proceso —, el PIOD 2018-2020 se presenta como el punto de partida para la medición de la incorporación de la perspectiva de género en la génesis de las políticas públicas del Estado. A su vez, ofrece una oportunidad de sistematización, visibilización e implementación coordinada de iniciativas que impactan directamente en la vida social, cultural, política y económica del país.
Ecuador	Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y Personas LGTBI (2018)	La Agenda es un instrumento mandatorio de la planificación nacional y se alinea al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, se convierte en la estrategia macro para transversalizar el principio de igualdad y no discriminación en razón de género, tanto para la gestión pública como para el empoderamiento de los sujetos de derechos, elemento fundamental de todo el ordenamiento jurídico y del sistema político democrático.
	Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017 (2014)	La Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017, reivindica a las y los sujetos de derechos, propone intervenciones públicas para la superación de las brechas de desigualdad. Su propósito radica en la transformación de las relaciones sociales discriminatorias hacia un Estado en el que la igualdad real o sustantiva sea garantizada; se enmarca en el Buen Vivir como horizonte del quehacer del Estado, para posibilitar la desestructuración de las herencias coloniales del neoliberalismo. Desde esta perspectiva, el género como una construcción social se articula al Buen Vivir para edificar relaciones igualitarias entre mujeres y hombres, así como el reconocimiento y respeto de las diversidades sexo genéricas.
Costa Rica	Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres en Costa Rica 2018-2030 (2018)	Esta nueva política es el resultado del análisis de las experiencias con la PIEG 2007-2017, cuya evaluación da cuenta de las metas alcanzadas y las pendientes; de la lectura del contexto y las demandas de las mujeres, así como las voces de expertas, académicas, ONG'S y sector privado. Desde y con ellas se fijaron las prioridades para los próximos años que se aglutinan en cuatro ejes, que recuperan reivindicaciones históricas de las mujeres, a saber: transformación de la cultura para la igualdad, distribución del tiempo, distribución de la riqueza y distribución del poder (tanto en su dimensión individual como colectiva). La prioridad de esta Política es la reducción de los nudos estructurales que hacen, recrean y refuerzan las desigualdades entre mujeres y hombres y que impiden el avance efectivo hacia la igualdad.
Uruguay	Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030 (2018)	La Estrategia Nacional para la Igualdad de Género pretende convertirse en una hoja de ruta, integral e integradora, susceptible de orientar el accionar del Estado en materia de igualdad de género a mediano plazo. Se hace eco del lineamiento para el quinquenio en curso: la política de género como política de Estado. Propone delinear un horizonte de igualdad de género al 2030, e integra para ello un conjunto de aspiraciones, directrices político-institucionales y lineamientos estratégicos capaces de influir en las decisiones de política pública. Se acompaña de este modo a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ambos esfuerzos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en la definición de la Estrategia Nacional para el Desarrollo 2050. Asimismo, recupera como aportes sustantivos las diversas agendas de las mujeres y de feministas.

País	Plan	Contenido y Objetivos
El Salvador	Plan Nacional de Igualdad (2016)	El Plan Nacional de Igualdad 2016 – 2020 contiene la visión, apuestas y prioridades establecidas en cada una de las instituciones con competencias de Ley para el avance de la igualdad sustantiva en El Salvador y constituye la principal herramienta de política pública del Estado salvadoreño en materia de igualdad para las mujeres, con alcance nacional, sectorial y municipal. Los principales desafíos para el avance de la igualdad y la no discriminación de las mujeres en El Salvador, están relacionados con el fortalecimiento de su autonomía económica, con el pleno acceso a una educación integral y una cultura que fomente la igualdad; a las garantías para sus derechos sexuales y reproductivos, el derecho a una vida libre de violencia y a su plena participación en todos los ámbitos de la vida social, política, económica y cultural del país.
Panamá	Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (2016 - 2019)	El Instituto Nacional de la Mujer, como entidad del Estado Panameño responsable de la rectoría de las Políticas Públicas de Género, presenta el Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (2016-2019), cuyo contenido ha establecido las principales acciones estratégicas que demandan las mujeres como titulares de derechos; para reforzar los logros y avanzar en forma sostenida hacia la igualdad plena para las mujeres.
Venezuela	Plan para la Igualdad y Equidad de Género “Mamá Rosa” 2014-2019	El Plan para la Igualdad y Equidad de Género “Mamá Rosa” (2013-2019), es el tercer plan de igualdad del proceso bolivariano y se presenta como un esfuerzo para “seguir avanzando en la construcción de la patria-matria socialista-feminista”

2.4. Las principales políticas de género que identifican las organizaciones de mujeres y feministas en sus países

En el año 2023, ISOQuito solicitó a las organizaciones de mujeres y feministas con las que trabaja en la región, que realizaran una evaluación de las principales políticas con impactos sobre la igualdad de género vividas en los últimos años.

En particular se destacan en la región las leyes que amplían la mirada sobre la violencia de género en el ámbito doméstico quitándolo de un lugar privado; la ampliación de derechos vinculados a la salud sexual y reproductiva —sobre todo lo vinculado a la interrupción voluntaria del embarazo— y a leyes de paridad política.

Salvo el caso de Argentina donde el panorama es incierto, se reconoce el compromiso —en distintas extensiones y no exento de tensiones— de los gobiernos nacionales, algunos partidos políticos y algunas mujeres que ocupan cargos de decisión tanto en los poderes legislativo como ejecutivo.

Ya sea a través de legislación particular o de ampliación en la legislación existente, muchos países de la región reconocen al femicidio/feminicidio como

País	Leyes orientadas a la igualdad de género más importantes
Colombia	<p>Reforma al Código Penal donde se elimina el delito del aborto hasta la semana 24 con la Sentencia C-055 del 202.</p> <p>Ley 1542 de 2012 Elimina el carácter querellable de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria. Incluye el deber de debida diligencia conforme con la Convención de Belém do Pará.</p> <p>Resolución 0845 de 2018. Se trata de un programa que tiene como objetivo generar garantías para la protección de la vida e integridad de las mujeres en el ejercicio libre y seguro de sus liderazgos sociales y políticos.</p> <p>Ley 1475 de 2011 que adopta reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales.</p> <p>Ley 1761 de 2015 por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Ley 2117 de 2021 por medio del cual se adiciona la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación.</p> <p>Ley 1496 de 2011 por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres.</p>
México	<p>El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y la Ley general de acceso a las Mujeres a una vida Libre de Violencia.</p> <p>Ley Olimpia Federal, conjunto de reformas legislativas encaminadas a reconocer la violencia digital y sancionar los delitos que violen la intimidad sexual de las personas a través de medios digitales.</p> <p>#ParidadDeGéneroEnTodo. La reforma establece la obligatoriedad constitucional de observar el principio de paridad en la integración de los Poderes de la Unión.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad de la criminalización del aborto en Coahuila y a nivel federal, con el objetivo de que todas las mujeres y personas gestantes tengan acceso a abortos seguros sin ser criminalizada.</p>
Uruguay	<p>Ley N° 19353 Sistema Nacional Integrado de Cuidados tiene por objeto la promoción del desarrollo de la autonomía de las personas en situación de dependencia, su atención y asistencia.</p> <p>Ley de Despenalización del Aborto N° 18987 (2012) Establece en su artículo 2° la despenalización del aborto inducido, siempre y cuando se realice durante las primeras semanas de gravidez a través de un procedimiento de consultas que involucra directamente a las instituciones del SNIS</p> <p>Ley de Violencia de género N°19580 tiene por objeto garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género.</p>

Al final del informe, se anexa la tabla completa en donde las organizaciones de la sociedad civil dan cuentas de su participación en los procesos consultivos, preparatorios y legislativos de las políticas y planes con mayor incidencia para alcanzar la igualdad de género. También, informan sobre el grado de compromiso del gobierno nacional, de los partidos políticos y de las mujeres que ocupan cargos en los poderes legislativos y ejecutivos con la igualdad de género. En cuanto a la feminización de la pobreza, se consultó sobre programas de transferencias monetarias y políticas específicas para erradicarla. Por último, las organizaciones indicaron el máximo nivel de institucionalidad de los mecanismos de género en sus países, dando cuenta de la heterogeneidad de estos mecanismos en la región.

3. Tres ámbitos de política donde se registran logros diversos y agendas políticas de relevancia: cuidados, violencia de género y despenalización del aborto

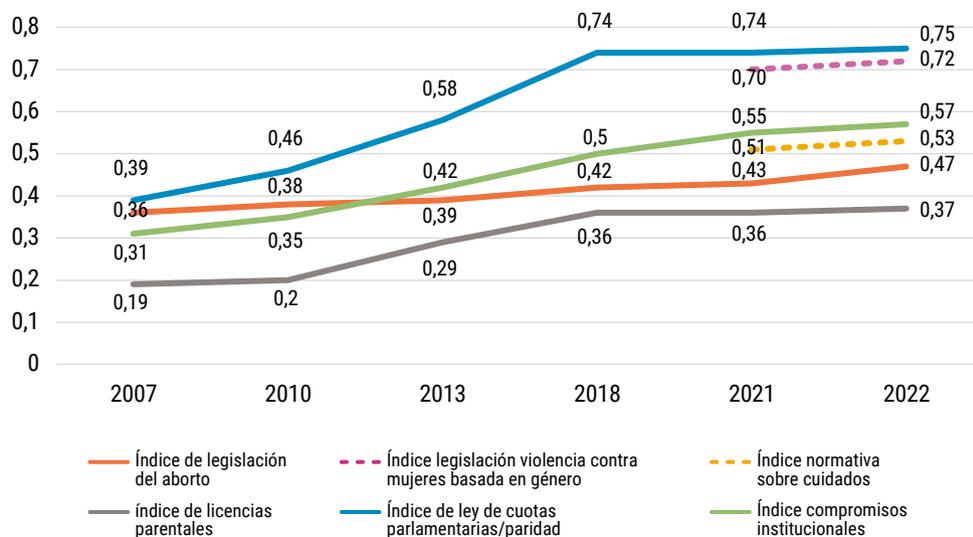
El índice de compromisos institucionales de ISOQuito —que mide el avance de leyes y normas— ha registrado mejoras paulatinas durante los 15 años analizados, lo que habla en general positivamente sobre esta evolución. Los mayores progresos han sido en la aprobación de leyes sobre cuotas parlamentarias y paridad, así como en la normativa sobre violencia contra la mujer basada en género. En materia de cuidados, los avances son aún modestos, mientras que el rezago más pronunciado se da en la legislación sobre licencias maternales, paternales y parentales, seguido por los compromisos legislativos en relación al aborto.

Para la región, en general, respecto a la dimensión bienestar social de las mujeres, se observa una tendencia creciente positiva en las últimas décadas, producto del incremento de mujeres con 10 y más años de educación y a la reducción de las mujeres que viven en hogares en situación de pobreza. En cuanto a la paridad económica y laboral entre hombres y mujeres, se registra una muy lenta evolución en la última década. Esto muestra la importancia de mejorar la legislación laboral de género, con el foco puesto en la distribución del tiempo no remunerado dedicado a tareas de cuidado de personas dependientes. Sobre la paridad en la toma de decisiones políticas, se destaca el aumento de la participación de mujeres en el Parlamento. Los países que presentan los mayores avances incluyen a Costa Rica, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, México y Colombia, y con la excepción de Colombia, todos han avanzado en legislación plenamente paritaria en las elecciones legislativas.

También existen avances en el campo de los derechos de salud sexual y reproductiva, aunque los cambios más significativos, como la despenalización del aborto, resultan de casos puntuales (México, Uruguay, Colombia y Argentina).

El siguiente Gráfico muestra estos resultados:

Gráfico 1. Evolución del Índice de Compromisos Institucionales para América Latina y el Caribe (2007-2022)



Fuente: elaboración propia, fundamentalmente, a partir de datos de OIG-CEPAL y la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL.

3.1. Las políticas de cuidados

América Latina y el Caribe se caracteriza por una injusta organización social del cuidado que se traduce en la existencia de regímenes de bienestar que tienden a la familiarización de los cuidados. Esto tiene como consecuencia que la carga del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado recaiga principalmente en los hogares y, específicamente, en las mujeres, quienes invierten en promedio tres veces más de tiempo que los hombres. Esta situación responde a la falta de respuestas integrales y a la corresponsabilidad de los cuidados entre el Estado, el sector privado, las comunidades, las familias y a su interior, entre hombres y mujeres. La pandemia del COVID-19, que conllevó la implementación de cuarentenas en los países, contribuyó a visibilizar el papel decisivo del trabajo doméstico y de cuidados remunerado y no remunerado que realizan las mujeres para la sostenibilidad de la vida.

En 2021 ISOQuito publicó un informe titulado “La emergencia de la agenda de la economía del cuidado y las políticas públicas de cuidado. Reflexiones

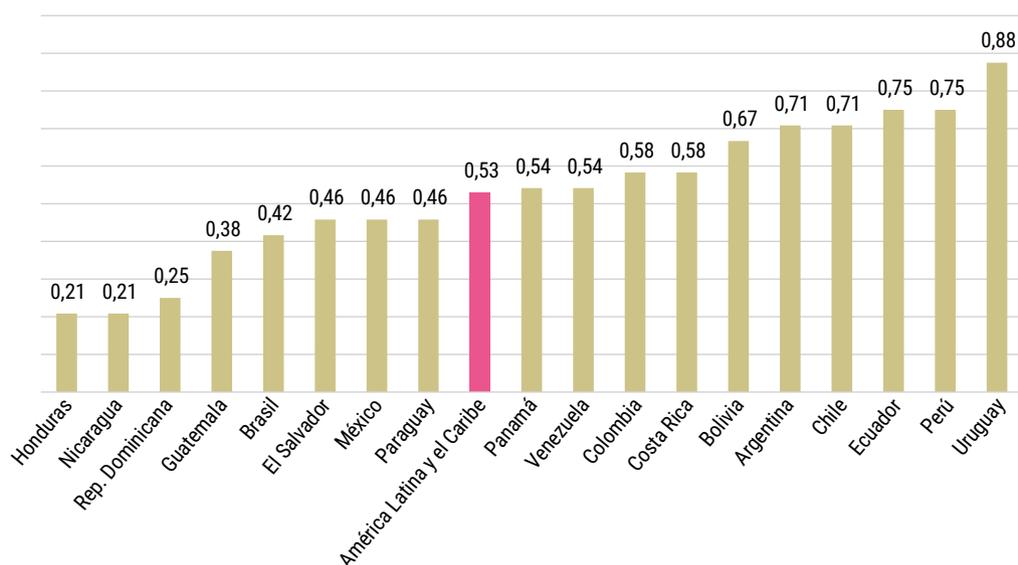
La creación de cuentas satélite del trabajo no remunerado en los hogares para medir su peso en la economía global es otra herramienta clave para contar con información aún más precisa sobre el estado de situación. Por el momento, de acuerdo a la información recabada por los estudios de ISOQuito, de un total de 18 países latinoamericanos y relevados, solo cinco contabilizarían, oficialmente, cuentas satélites de este tipo (Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Perú).

El Gráfico 2 sintetiza el desempeño global de los 18 países analizados, de acuerdo con sus avances registrados en la materia. En función de los resultados exhibidos por los países, estos podrían agruparse en cuatro conglomerados, aunque mención aparte amerita el caso de Uruguay, que cuenta con una ley desde 2015 (N° 19.353, que crea un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), y que se despega de todos los demás países con un puntaje de 0,88.¹⁰ Y Colombia que recientemente, su ley de cuidados (N°2281 de 2023). A estos países le siguen, de acuerdo a su grado de avance, los casos de Ecuador (0,75), Perú y Chile (ambos con un puntaje de 0,71). Luego, se ubican, a mitad de tabla y por encima de la media regional, Argentina (0,58), Costa Rica y Panamá (ambos con un puntaje de 0,54). Por debajo del promedio latinoamericano y caribeño, se cuentan siete países cuyos puntajes oscilan entre 0,50 (Venezuela) y 0,38 (Guatemala). Finalmente, hacia el final del ranking se sitúan República Dominicana (0,25), Honduras y Nicaragua (ambos con un puntaje de 0,21), como los tres casos de mayor rezago en normas y leyes sobre cuidados.

dependencia, hacia el año 2030 (Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, de 2019, seguido por el Documento Técnico Marco Conceptual sobre Cuidados, de 2021, ver: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2021_dtmcc_per.pdf). Por su parte, la Política Nacional de Cuidados 2021-2031, en Costa Rica, tiene por objetivo la implementación progresiva de un sistema de atención a las personas en situación de dependencia, con miras a brindar bienestar a personas adultas mayores y a personas con discapacidad o con enfermedades crónicas que requieran de cuidados para llevar adelante sus actividades cotidianas.

- 10 El establecimiento por ley del SNIC supuso una definición integral en materia de servicios de cuidado al contemplar dentro de un mismo sistema a cuatro grupos poblacionales (primera infancia, personas en situación de dependencia, personas adultas mayores y personas que proveen cuidados). No obstante, en Uruguay ya existían varios antecedentes (con distinto alcance y cobertura, según el caso) referidos a la protección de niños, niñas, adolescentes, personas en situación de dependencia (ya fuera por discapacidad, invalidez y/o avanzada edad) y personas que hubieran asumido responsabilidades de cuidado. Tales antecedentes van desde jubilaciones anticipadas y pensiones no contributivas, hasta licencias maternales, paternales y parentales, pasando por programas de transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas) y otros subsidios.

Gráfico 2. Índice de legislación y normativa sobre ciudadanos. Países seleccionados de América Latina, 2022



Fuente: elaboración propia, fundamentalmente, a partir de OIG de CEPAL y de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL.

3.2. Las políticas de combate a la violencia de género

La violencia contra las mujeres en la vida política y pública afecta, restringe o impide el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres y su participación individual y como grupo. Esta problemática, poco reconocida y naturalizada como parte del desempeño en la vida pública, está empezando a ser considerada en el ámbito de la protección de derechos humanos; ello se evidencia en el hecho que 9 países de la región cuentan con legislación específica para atender esa manifestación de la violencia. La violencia contra mujeres y niñas (VCMN) y el femicidio/feminicidio (FF) —su expresión más extrema— requiere la adopción de un enfoque integral, interseccional, multiactorial y multidimensional.

La evidencia empírica disponible y comparable sobre violencia de género en la región, medida por la tasa de femicidio, de acuerdo a las mediciones de ISOQUITO muestra una gran diferencia entre los países. Se encuentran, por un lado, países con alarmantes niveles como El Salvador y Honduras, con valores promedio de 7 cada 100 mil mujeres y, por otro lado, un conjunto de países con niveles intermedios en los que se encuentra Brasil, Bolivia, Guatemala, República Dominicana y Uruguay, con valores promedio de 2 por cada 100 mil mujeres. Finalmente, entre los países con menor tasa de femicidios

(1 por cada 100 mil mujeres), se encuentra Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. En el período 2015-2020 se observa que la tasa de femicidio descendió considerablemente en los países que presentaban altos niveles de femicidio. En cambio, en el resto de los países la tasa se mantuvo relativamente estable.

La herramienta ISOQuito contempla (desde su reformulación metodológica, procesada en 2020) el abordaje de la autonomía física de las mujeres que, en su dimensión cualitativa, incluye un índice de legislación sobre violencia contra la mujer basada en género. Para su medición, toma en cuenta la existencia (o no) de una ley integral sobre violencia por razón de género contra las mujeres, la tipificación del femicidio; la existencia de normativa sobre violencia doméstica/ intrafamiliar, violencia institucional, política, laboral, obstétrica, mediática/cibernética, patrimonial y económica, simbólica; también se incluyeron las leyes sobre acoso sexual y acoso en espacios públicos. El cuadro 4 ilustra el estado de la legislación sobre violencia de género en los 18 países latinoamericanos y caribeños analizados por ISOQuito (2022), y despliega el índice calculado para 2022, cuyo promedio regional es de 0,72.¹¹ Asimismo, la tabla especifica la existencia o ausencia de una ley integral sobre violencia para cada país, así como de normativa relativa a dimensiones de la violencia sexual. Allí, puede verse que ocho países de los analizados (Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela) han legislado en materia de violencia obstétrica. A su vez, todos, con excepción de Guatemala, han aprobado normativa sobre acoso sexual, en tanto, solo cinco (Argentina, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay) han avanzado en leyes referidas al acoso callejero/ en espacios públicos.

11 El índice oscila entre 0 y 1, donde el valor 0 equivale a ausencia total de compromiso legislativo y el valor 1 equivale al máximo compromiso legislativo posible, de acuerdo con los criterios de medición establecidos.

Cuadro 4. Existencia de legislación sobre violencia sexual en América Latina y el Caribe (18 países) e índice ISOQuito sobre violencia contra la mujer basada en género. 2022.

País	Ley integral sobre violencia por razón de género contra las mujeres	Normativa sobre violencia obstétrica	Normativa sobre acoso sexual	Normativa sobre acoso callejero/ en espacios públicos	Índice de violencia contra la mujer basada en género
Argentina	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	1,00
Bolivia	SÍ	SÍ	SÍ	NO	0,92
Brasil	NO	NO	SÍ	NO	0,50
Chile	NO	NO	SÍ	SÍ	0,50
Colombia	SÍ	NO	SÍ	NO	0,50
Costa Rica	NO	NO	SÍ	SÍ	0,58
Ecuador	SÍ	SÍ	SÍ	NO	0,92
El Salvador	SÍ	NO	SÍ	NO	0,83
Guatemala	SÍ	NO	NO	NO	0,42
Honduras	NO	NO	SÍ	NO	0,42
México	SÍ	SÍ	SÍ	NO	0,83
Nicaragua	SÍ	NO	SÍ	NO	0,58
Panamá	SÍ	SÍ	SÍ	NO	0,92
Paraguay	SÍ	SÍ	SÍ	NO	0,92
Perú	SÍ	NO	SÍ	SÍ	0,83
República Dominicana	NO	NO	SÍ	NO	0,42
Uruguay	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	1,00
Venezuela	SÍ	SÍ	SÍ	NO	0,92

Fuente: ISOQuito (2022).

El cuadro muestra que si bien las normativas sobre acoso sexual existen en casi todos los países (con excepción de Guatemala), la normativa sobre acoso callejero, por ejemplo, o sobre violencia obstétrica, solo se ha legislado en algunos países. Argentina, Uruguay, Perú, Chile o Costa Rica han asumido estos compromisos institucionales, al tiempo que cuentan con leyes integrales. Pero es mucho lo que falta por avanzar en este sentido en la región.

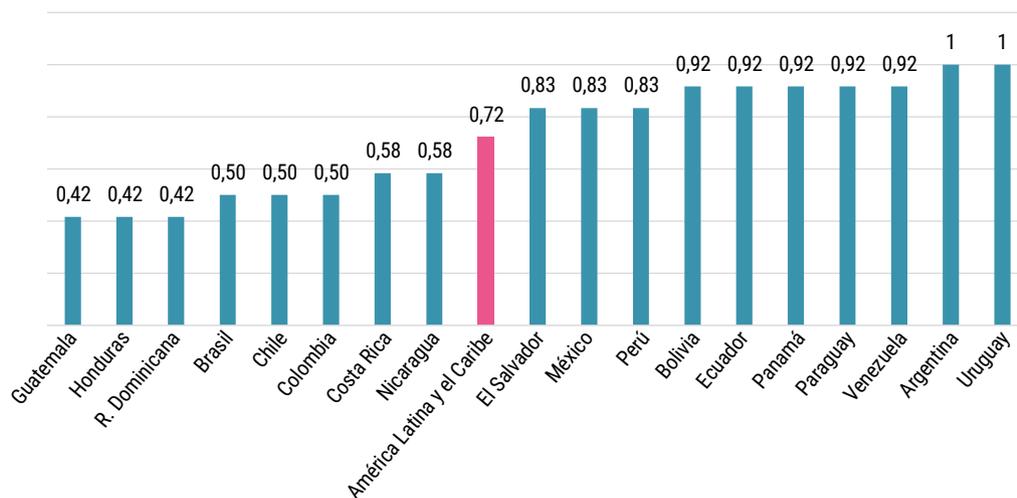
Es importante mencionar que como fuera abordado en la última CSW (67° CSW, 2023) el tema de la violencia digital por razones de género cobra una relevancia particular en el presente.

La transformación digital ha mantenido las estructuras de desigualdad perpetuando el rezago a las mujeres y niñas, en especial a aquellas que experimentan múltiples vulnerabilidades vinculadas a su ascendencia étnico-racial, su ubicación geográfica – en especial aquellas que habitan la ruralidad o las islas –, su edad y su identidad de género y su condición de, entre otras.

La violencia en línea coarta la posibilidad de mujeres y niñas de expresarse en el mundo digital, de participar libremente del debate público, tiene implicancias en sus autonomías, en particular en la económica, ya que el uso de tecnologías en el ámbito laboral tiene varios beneficios para las mujeres, entre ellos, la flexibilidad laboral, puestos de trabajo mejores pagos, entre otros.

Los avances, como ilustra el siguiente gráfico, muestran el lugar en que cada país se encuentra en su legislación sobre violencia basada en género. Aunque estos son muy importantes, registran diferencias enormes entre los países.

Gráfico 3. Índice de legislación sobre violencia contra la mujer basada en género. Países seleccionados de América Latina, 2022



La performance de cada caso, luego, varía en función de cuántos tipos de violencia contempla su normativa y, en tal sentido, pueden identificarse los siguientes cuatro grupos. En primer término, Argentina y Uruguay presentan el máximo puntaje posible (1), al haber legislado todos los tipos de violencia incluidos en el índice. Le siguen, de cerca, Bolivia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela (todos con un puntaje de 0,92) y, luego, El Salvador, México y Perú (ambos con un puntaje de 0,83). En tercer término, se ubican un conglomerado de países cuyos valores no alcanzan la media de la región, y se posicionan a medio camino en sus avances normativos: Nicaragua y Costa Rica (0,58), Brasil, Colombia y Chile (0,5). Por último, más rezagados en cuanto a sus progresos legislativos en este rubro, se encuentran Guatemala, Honduras y República Dominicana, alejados del promedio latinoamericano y caribeño, con un puntaje de 0,42 en todos los casos.

3.3. Las políticas de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo

Los avances respecto a una interrupción del embarazo asistida, responsable y protegida por las leyes y servicios sanitarios, aunque modestos, deben ser consignados. En materia de legislación sobre la interrupción voluntaria del embarazo, una de las reformas más difíciles de procesar, los cambios han sido lentos, pero, en el último decenio, se destacan avances altamente significativos en Uruguay, Argentina, México y Colombia. En estos dos últimos casos, ha sido gravitante el rol de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en 2023 declara como inconstitucional la penalización del aborto incluida en el Código Penal Federal en México¹² y de la Corte Constitucional en Colombia. Asimismo, el aborto es legal en Cuba y también está permitido en los territorios de Guayana Francesa, Guyana y Puerto Rico.¹³ Sin embargo, en la mayoría de la región, el aborto permanece penalizado, con normativas que oscila desde su habilitación por determinadas causales (riesgo de vida materna, inviabilidad del feto, violación, incesto, discapacidad mental de la madre) hasta su prohibición absoluta, aun cuando corre riesgo la vida de la mujer (El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Haití). En algunos casos, la criminalización por la práctica de la interrupción del embarazo implica duras penas de cárcel. El cuadro 5, a continuación, muestra la evolución del índice de legislación del aborto que la herramienta ISOQuito ha medido

12 Si bien el cambio ocurre en 2023, por la relevancia del mismo se optó por incorporarlo en el índice.

13 Si bien Puerto Rico es un territorio no incorporado de Estados Unidos, la isla caribeña no ha visto alterado el derecho al aborto (vigente desde 1973) tras la decisión de la Corte Suprema de Justicia estadounidense que revocó la histórica sentencia de Roe vs. Wade.

en los últimos quince años. Los puntajes asignados a cada país corresponden a los avances normativos aprobados y guardan correlato con existencia (o no) de las causales indicadas en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Índice ISOQuito sobre legislación del aborto. Países seleccionados de América Latina, 2007, 2010, 2013, 2018, 2021, 2022

Valores: 0: El aborto es ilegal en toda circunstancia; 0,25: Se exime de pena solo para salvar vida de la mujer; 0,5: Se eximen de pena por causales: salvar la vida de la mujer y algunas otras causales extremas (malformación del feto, discapacidad mental, violación, etc.); 0,75: Se eximen de pena en las causales anteriores y por razones amplias referidas a la salud integral de la mujer; 1: El aborto es legal por sola voluntad de la mujer.

	2007	2010	2013	2018	2021	2022
Argentina	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00	1,00
Bolivia	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Brasil	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Chile	0,00	0,00	0,00	0,50	0,50	0,50
Colombia	0,50	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00
Costa Rica	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
Ecuador	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
El Salvador	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Guatemala	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Honduras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
México	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	1,00
Nicaragua	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Panamá	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Paraguay	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Perú	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
República Dominicana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Uruguay	0,75	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00
Venezuela	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
América Latina y el Caribe	0,36	0,38	0,39	0,42	0,43	0,47

Fuente: elaboración propia, fundamentalmente, a partir de OIG de CEPAL.

4. Recomendaciones para consolidar la autonomía económica y física de las mujeres

Diversos estudios (González Vélez 2023) sostienen que la dimensión de “agencia” referida a la capacidad de las mujeres de tomar decisiones sobre su vida, involucra una comprensión de las autonomías como entrelazadas e interdependientes. La autonomía física (en la que involucramos tanto los derechos sexuales y reproductivos como el derecho a una vida libre de violencia) está inextricablemente vinculada a la autonomía económica, donde la dimensión ingresos y trabajo determinan enormemente las elecciones de vida de las mujeres. Ambas dimensiones además, se expresan y visibilizan en la falta de presencia de las mujeres en la vida pública, como condición inseparable de su destinación a la vida privada. Al mismo tiempo, la participación de las mujeres en la vida pública podrá impulsar políticas de redistribución y reconocimiento.

4.1. La autonomía económica de las mujeres está muy lejos de alcanzarse: recomendaciones y pactos posibles

Una de cada tres mujeres en América Latina se encuentra en hogares en situación de pobreza. Aunque la educación de las mujeres aumenta significativamente en el período (el porcentaje de mujeres con 10 años y más de educación aumenta 12 puntos porcentuales, (40.7 en 2007 y 52.6 en 2020), el porcentaje de mujeres en situación de pobreza no se redujo tan significativamente en el mismo período: pasó del 39.8% al 33.4%.

El Panorama Social de América Latina (2023:22) señala que *“la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo se incrementó lentamente, aunque durante la pandemia se experimentó un retroceso de 18 años en este indicador, de acuerdo a datos de CEPAL 2022. Aunque en 2022 la participación laboral de las mujeres llegó al 52%, la brecha sigue siendo amplia: en 2022, una de cada dos mujeres no participaba de la fuerza laboral, mientras que entre los hombres la proporción era de uno de cada cuatro, cifras que no han variado significativamente en los últimos 20 años”*.

Más aún, el informe advierte que **“aunque las proyecciones indican que la participación laboral de las mujeres de 25 a 64 años seguirá en aumento, de mantenerse las condiciones históricas, esta llegaría al 73% en 2050, casi 20 puntos menos que la de los hombres”**. (CEPAL: 2023:26).

El Foro de ONGs de Mujeres y Feministas en su Declaración para la CSW 68 señala que se deben *“implementar políticas efectivas de lucha contra la pobreza fortaleciendo los sistemas de protección social inclusivos... (con) reducción de las brechas laborales de las mujeres en toda su diversidad, promoviendo estrategias de inclusión laboral y trabajo decente (...). Exigimos políticas de empleo que incluyan medidas de acción afirmativa para reducir la segmentación laboral (vertical y horizontal), y erradicar el impacto diferencial de la subocupación horaria, el desempleo y la precariedad laboral”*.

Sin embargo, se observa con alarma que el gasto en políticas para la inclusión laboral no sólo es muy bajo sino que, como advierte CEPAL (2023), en 2022 experimentó una reducción apenas alcanzando el 0.42 del PBI (recuérdese que el gasto en seguridad varía entre el 1.5% y el 2%).

La economía feminista advierte que entre las razones que explican la brecha de género en la participación laboral se encuentra el trabajo no remunerado. Aunque las mujeres aumenten el número de horas trabajadas, siguen dedicando una proporción más alta que los hombres al trabajo no remunerado. *“Esta situación se agudiza en los quintiles de ingresos bajos, con una brecha de casi 9 puntos en la participación laboral de mujeres de 20 a 44 años en hogares con y sin niñas y niños de 0 a 5 años. En el quintil de ingresos más alto esta brecha es de menos de 3 puntos porcentuales, lo que se explica posiblemente por la mayor opción de contratar servicios de cuidado en el mercado por parte de las mujeres de ingresos más altos”* (CEPAL, 2023:22).

El trabajo doméstico y de cuidados remunerado: la reproducción de la desigualdad de género en un mercado residual

En América Latina y el Caribe, el trabajo doméstico remunerado ha sido tradicionalmente una importante fuente de ocupación para las mujeres, principalmente, para las provenientes de hogares pobres, las mujeres indígenas y las afrodescendientes. Cada vez más, las mujeres migrantes también se están insertando en este espacio laboral.

Los cuidados que se contratan en el mercado de trabajo, recaen en las mujeres más pobres. Una de cada cuatro trabajadoras domésticas es pobre, y la inmensa mayoría (77%) son informales. A nivel subregional, los datos de 2018 para el Caribe marcan una informalidad muy alta en varios países (superior al 90%), que se reproduce también en Centroamérica (97,6%); le siguen los países andinos (81,9%) y el Cono Sur (63%).

La normativa sobre el trabajo doméstico importa, pero también la fiscalización del Estado para que los “arreglos informales” entre patronas y trabajadoras no burlen la ley. Las trabajadoras domésticas más informalizadas (con menos de 10% de formalización) se encuentran en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú. Las mujeres migrantes se encuentran sobre representadas en el sector del trabajo doméstico. En 2019 en Argentina, el 37,6% de las migrantes se emplea en esta rama, en Chile son el 25,3% y, en Costa Rica, el 33,2%. Aunque la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños bajo estudio reconocen la protección del salario mínimo (con excepción de República Dominicana y Honduras), el ingreso de las trabajadoras domésticas representa el 56,4% del ingreso promedio de otras personas asalariadas, y la proporción de trabajadoras domésticas que ganan menos que el salario mínimo sobrepasa a la del resto de los asalariados (Articulación Feminista Marcosur - Cotidiano Mujer; 2022).

En el documento “Desafíos y perspectivas para una “sociedad del cuidado” en América Latina y el Caribe” presentado por ISOQuito en 2022 se advertía que, a pesar del aumento en las tasas de participación laboral de las latinoamericanas y caribeñas, que habían alcanzado en su mejor momento (2016) el 65%, se evidenciaba una brecha de casi 30 puntos porcentuales en relación a los varones. Aunque la pandemia afectó ambos sexos, la brecha continúa estable. Las disparidades entre países son muy grandes; a modo de ejemplo, mientras en Uruguay la participación es del 78%, en Guatemala es del 43%. Además, la falta de autonomía económica, medida por el acceso de las mujeres a ingresos propios, es alarmante en algunos países: Guatemala, Nicaragua y Honduras presentan valores promedio de mujeres sin ingresos propios cercanos al 45%, mientras que los valores promedio para varones rondan el 17%.

La autonomía económica es la base de muchos otros derechos, y estas luchas están lejos de dar los frutos que esperamos desde la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo a mediados del siglo XX. Como dijimos anteriormente: antes se alcanzará la paridad política que la autonomía económica.

En el mencionado informe de ISOQuito (2021), se señala que **el espacio para el crecimiento del empoderamiento económico femenino se encuentra, principalmente, en el aumento de la participación laboral de las mujeres pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos. Nuevamente, se demuestra que esta participación depende, en gran medida, de acciones tendientes a redistribuir el trabajo no remunerado.** El porcentaje de mujeres que declaran dedicarse exclusivamente a tareas no remuneradas aumenta a medida que se incrementan los niños y niñas en el hogar, y se empobrecen los hogares. Si se establecen acciones tendientes a disminuir la carga de cuidados y tareas domésticas de las mujeres, podría esperarse un incremento significativo de las mujeres que quieran participar del mercado de trabajo remunerado.

La disminución de la carga de cuidados, no se hace únicamente con políticas de cuidados, sino que deben coadyuvar al menos cuatro tipos de apoyo: el educativo (con tiempos de permanencia en el sistema educativo que se condigan con la situación de mujeres que trabajan, y con universalización de la educación en la primera infancia), el empresarial (con políticas de incorporación activa de mujeres jóvenes, especialmente en el sector servicios), el público (con la implementación de sistemas de cuidados, especialmente —pero no sólo— para aquellas mujeres que no pueden “pagar” en el mercado por estos servicios) y el privado (con mejora de las cargas de corresponsabilidad en la crianza entre hombres y mujeres).

En América Latina y el Caribe, el aumento del empoderamiento económico femenino se está desarrollando sin cambios significativos en la distribución por sexo del trabajo doméstico y de cuidados. La participación del Estado es central en el reforzamiento de todos los apoyos que se necesitan: facilitando el acceso a salud y educación, fomentando la corresponsabilidad en el trabajo no remunerado, creando sistemas de cuidados, y generando incentivos para el sector empleador para mejorar la oferta de trabajo demandado por las mujeres sin acceso a ingresos propios.

Las mujeres trabajan cuidando a toda la sociedad

Las mujeres realizan la mayor parte de los cuidados en toda la sociedad. La “socialización” de los cuidados es un objetivo a alcanzar económica, social y culturalmente. La “desnaturalización” de la condición femenina del cuidado es parte de este desafío. Cuando los cuidados dejen de ser sólo “asunto de mujeres”, este trabajo se formalizará y se incrementará su valor social (y económico).

El cuidado, dada la división del trabajo existente “es cosa de mujeres”. “En la región, el 26,7% de las mujeres se ocupa en el sector ampliado de los cuidados y ellas también representan el 69,9% de las personas ocupadas en el sector de la enseñanza, el 73,5% de los ocupados en el sector de la salud y el 92,8% del empleo doméstico” (M. Huepe (ed.); CEPAL; 2023).

4.1.1. Apuntes para una agenda política que viabilice la autonomía económica de las mujeres

Teniendo en cuenta que las mujeres acceden menos al mercado de trabajo que los hombres, ganan menos, se concentran en el sector servicios y de cuidados, y están más sujetas a la informalidad, y considerando que el mercado de trabajo de la región está fuertemente concentrado en la pequeña y la mediana empresa, que la informalidad sigue afectando a la mayoría de los trabajadores y trabajadoras, y que las tasas de desempleo siguen siendo muy altas y sujetas a las fluctuaciones de la economía, se sugiere que:

- a) Se debe apostar fuertemente a desincentivar la informalidad en la economía, mediante leyes y normativa adecuada, especialmente en los sectores intensivos en mano de obra femenina (sector servicios y de cuidados). Las experiencias exitosas de formalización del trabajo doméstico de Uruguay, muestran que la combinación de normativa y fiscalización, no sólo desestimula la informalidad sino que eleva el salario real de dichos sectores, al permitirles organizarse en pro de sus derechos.
- b) Se debe ampliar la cobertura contributiva de los sistemas de protección social (CEPAL, 2023:23 y 24), estimulando a los trabajadores por cuenta propia a formalizarse. Ello también debe ir de la mano con desincentivar el “cuentapropismo” (mal llamado “emprendedurismo”) que tiende a sustituir el empleo propiamente dicho, cuando empresas públicas y privadas renuncian a las responsabilidades de pagar el costo de los derechos laborales y se los trasladan a los mismos trabajadores.
- c) Aumentar el gasto en políticas de inclusión laboral, de creación directa e indirecta de empleo y de intermediación laboral. Las políticas de “ajuste” en el sector público que buscan el equilibrio fiscal, no son neutras respecto del mercado de empleo y las mujeres. El sector público es un gran empleador de mujeres, y exhibe mayor estabilidad y formalización que el sector privado.
- d) Se deben impulsar políticas que apunten a compatibilizar la crianza con el trabajo remunerado, y generar incentivos para que las empresas contraten mujeres en condiciones de mayor flexibilidad en los horarios laborales. Los sectores empresariales deben involucrarse activamente en la eliminación de las barreras que obstaculizan el trabajo a las mujeres: los magros sueldos y los horarios rígidos desalientan a aquellas que tienen una gran carga de trabajo no remunerado.

- e) Los Estados deben promover activamente la disminución del trabajo no remunerado en las mujeres, a través de la prestación de servicios o subsidios (el rol de las transferencias económicas se ha revelado central en la disponibilidad de ingresos propios de las mujeres). Sus acciones deben prestar atención a las mujeres de los estratos socioeconómicos medios bajos y bajos dado que sólo una mujer de cada tres pertenecientes al quintil de ingresos más bajos participa en el mercado laboral.
- f) La instrumentación de sistemas de cuidados no es sólo argumentable como una respuesta a las demandas de autonomía económica de las mujeres, sino que también ayuda a superar el círculo vicioso de la exclusión y la pobreza, que involucra centralmente a niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, estos sistemas también ayudan a la formación de capital humano a través de la capacitación laboral, a formalizar un sector de la economía que se transformará en cada vez más importante (vinculado a los cambios demográficos de nuestras sociedades) y puede dinamizar las economías locales.
- g) Urge destinar recursos a la formalización del trabajo doméstico, y a la elevación de los deprimidos salarios de estas trabajadoras, no sólo a través de la promulgación de leyes sino también de una fiscalización efectiva, que haga válidos y exigibles los derechos, teniendo en cuenta la importancia de las mujeres pobres, migrantes y racializadas en la composición de este sector.
- h) Las recomendaciones de políticas también deberán atender a los problemas “culturales” y actitudinales, especialmente entre la población masculina. Aunque los datos de opinión pública muestran que la mayoría de los y las latinoamericanas no creen que las mujeres “deban estar en la casa” y los hombres “trabajar fuera”, persiste un núcleo duro de un 30% que sostiene estas creencias. Son los hombres, en mayor medida que las mujeres, quienes afirman la necesidad de la división sexual del trabajo. Y son ellos quienes finalmente se sentirán más desafiados por los cambios en esta forma de organización de la vida. Por consiguiente, serán necesarias campañas públicas orientadas a desmontar prejuicios, advertir sobre estas desigualdades, alertar sobre los impactos desiguales que genera la división sexual del trabajo, y llamar a un pacto de corresponsabilidad entre los géneros en la reproducción de la vida.

4.2. La autonomía física de las mujeres como base del derecho a decidir: cuando la cooperación entre Estado y sociedad civil es indispensable

El Índice ISOuito ha incorporado la dimensión “autonomía física” en sus últimos informes, incluyendo en la misma dos temáticas que parecen de distinta entidad: la violencia de género y los derechos sexuales y reproductivos. Ambas dimensiones tienen en común que limitan (o habilitan) a las mujeres a decidir, y son la base “física” de muchos otros derechos. Tanto la violencia de género como la restricción en los derechos sexuales y reproductivos son limitantes de otras autonomías, como la autonomía económica o la capacidad de participar en el proceso de decisiones público. También las identifica el hecho de ser dimensiones de la política pública que sólo en las últimas décadas han emergido en el conjunto de los derechos, como lo revela el rezago en las legislaciones destinadas a tipificar el femicidio o la violencia basada en género, así como el retraso en la admisión de la interrupción voluntaria del embarazo como un derecho.

Ana Cristina González Velez¹⁴ en su documento sobre los “Vínculos ineludibles entre la autonomía física y económica de las mujeres” señala que *“Para las mujeres, la autonomía se relacionaría intrínsecamente con la posibilidad de tomar decisiones sobre el propio cuerpo. Esto es, las decisiones sobre el cuerpo son una condición mínima para garantizar la autonomía, pues como se afirma en el derecho contemporáneo, ninguna como la libertad femenina está tan ligada, —directa o indirectamente— con el cuerpo y la reproducción y en ese sentido “tal libertad es la inmunidad del cuerpo frente a las restricciones”* (A. C. González Velez, 2023:11). La autonomía física de la mujer entraña una comprensión interseccional de las dependencias, al tiempo que requiere una comprensión acabada de la diferencia sexual, que construye la base del patriarcado entre trabajo productivo/improductivo y esfera privada/pública. La autodeterminación sexual y reproductiva, la integridad personal y corporal para vivir una vida libre de violencia y la capacidad de decidir sobre su tiempo, son dimensiones centrales del concepto

4.2.1. ¿Cómo combatir la violencia basada en género?

Como fuera dicho, la violencia de género es muy alta en América Latina, el femicidio es un fenómeno lamentablemente rutinario en las noticias, pero la

¹⁴ A. C. González Velez, “Vínculos ineludibles entre la autonomía física y económica de las mujeres: una propuesta de marco conceptual”, Serie Asuntos de Género, N° 162 (LC/TS.2022/106), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

legislación ha avanzado tozudamente hasta hacerle comprender a la sociedad la especificidad de la violencia de género en relación a otras violencias (en una región, como América Latina, que es de las más desiguales del mundo).

González Vélez (2023:29) muestra que la violencia basada en género ha sido experimentada por al menos un tercio de las mujeres de América Latina y el Caribe en 2018 según datos de la Organización Panamericana de la Salud. Señala que “la prevalencia de violencia por parte de la pareja entre las mujeres es en promedio de 25% en la vida y de 8% en los últimos 12 meses”. Y agrega “todas las encuestas subestiman la verdadera prevalencia de la violencia contra las mujeres, ya que siempre habrá mujeres que no denuncian estos casos; sin embargo, una encuesta diseñada o llevada a cabo de forma errónea conducirá a una subestimación aún mayor y a cifras que pueden ser engañosamente bajas”. En contextos en que se incentiva la denuncia y se crean mecanismos para proteger a las mujeres que denuncian, estos delitos escalan rápidamente en la escala de los delitos más usuales y recurrentes.

La violencia contra las mujeres en la vida política y pública afecta, restringe o impide el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres y su participación individual y como grupo. Esta problemática, poco reconocida y naturalizada como parte del desempeño en la vida pública, está empezando a ser considerada en el ámbito de la protección de derechos humanos; ello se evidencia en el hecho que 6 países de la región cuentan con legislación específica para atender esa manifestación de la violencia. La violencia contra mujeres y niñas (VCMN) y el femicidio/feminicidio (FF) —su expresión más extrema— requiere la adopción de un enfoque integral, interseccional, multiactorial y multidimensional.

Recomendaciones para reforzar la institucionalidad de género en relación a los temas de violencia

En primer lugar, es necesario contar con estadísticas confiables, las cuales sólo se pueden conseguir si existe una normativa adecuada que permita la tipificación de todas las formas de violencia. Además de la normativa, es necesario capacitar al personal policial y civil encargado de la seguridad pública, así como a jueces y operadores jurídicos, a entender la temática y procesarla a través de protocolos garantistas y accesibles a todas las mujeres. Las resistencias patriarcales a la implementación de las leyes contra la violencia suelen manifestarse en los espacios de decisión menos expuestos al escrutinio público como los mandos medios de la burocracia, los operadores jurídicos, el personal encargado de la seguridad pública, entre otros.



En segundo lugar, deben disponibilizarse todos los instrumentos de protección social cuando las mujeres realizan las denuncias, puesto que la falta de autonomía económica condiciona sus opciones de “salida” ante situaciones de violencia y abuso. Son necesarias las alternativas habitacionales, las licencias en el trabajo, el cuidado de los niños, y la disposición de medidas cautelares que aseguren tranquilidad a las víctimas son necesarias, y su costo para el Estado es reducido. Las políticas de protección de las mujeres en el espacio público resultan imprescindibles para lidiar con el acoso callejero, al tiempo que las políticas laborales deben incluir procedimientos confiables para la denuncia por acoso que no revictimicen a las mujeres y les aseguren poder permanecer en sus puestos de trabajo.

Las campañas públicas destinadas a la prevención han sido una herramienta formidable, pero lamentablemente no son masivas, y los esfuerzos muchas veces recaen solo en las organizaciones de mujeres y feministas.

En tercer lugar, debe destacarse el rol de la sociedad civil y las comunidades en los avances respecto al combate de la violencia basada en género. Ninguna política podrá ser efectiva si su implementación y diseño no se hacen en forma participativa y mancomunada con las feministas y las organizaciones que trabajan sobre el tema.

4.2.2. La agenda de los derechos sexuales y reproductivos como parte integral de la institucionalidad de género

El documento elaborado por ISOQUITO en 2023 para la Articulación Feminista Marcosur (AFM) sobre el Consenso de Montevideo hace una puesta a punto del avance de la región y los debates pendientes. El Informe de CEPAL en 2019, donde se destacan logros, rezagos y desafíos pendientes, al tiempo que se analizan las medidas relativas a la educación integral para la sexualidad, la salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes, y los derechos sexuales y reproductivos de adolescentes y jóvenes, se señala que se han producido avances significativos. Sin embargo, se constata el sostenido fenómeno del embarazo adolescente en la región. El informe plantea que: *“en gran medida, esto obedece a persistentes barreras de acceso oportuno a la anticoncepción (incluida la de emergencia), a la insuficiente disponibilidad de los métodos anticonceptivos más eficaces (entre ellos, dispositivos intrauterinos e implantes) y a un uso ineficiente de la anticoncepción”* (CEPAL, 2019:15).

El documento “A diez años del Consenso de Montevideo” (ISOQUITO, AFM) señala que, en particular, los temas de educación sexual y su inclusión en

la currícula educativa han levantado muchas resistencias conservadoras en toda la región que no ayudan al mejoramiento de estos indicadores.¹⁵ Señala también que la prohibición del aborto en la mayoría de los países de la región y la dificultad de su implementación por causales, tampoco colabora con el logro de la fecundidad adolescente. El abandono del ciclo educativo de las mujeres tiene frecuentemente como causa el embarazo precoz. Así, CEPAL (2019: 15) sostiene que “más allá de los logros obtenidos en virtud de la prioridad otorgada a la prevención de la fecundidad adolescente mediante el acceso a la anticoncepción, persisten numerosos desafíos en lo que respecta al cumplimiento de los derechos sexuales y reproductivos y a la atención de la salud sexual y reproductiva de los jóvenes y adolescentes”.

El documento señala que “los programas de educación sexual, su incorporación en las mallas curriculares educativas, la prevención de la violencia de género en las relaciones de pareja, la erradicación de la violencia sexual y de género, y la eliminación de la discriminación y estigmatización de adolescentes y jóvenes LGTBI deben estar en el centro de la plataforma de las acciones para el cumplimiento del *Consenso de Montevideo* y, en tal sentido, deben ser acciones a exigir a los gobiernos de la región”.

En cuanto al acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, el referido Primer Informe de CEPAL (2019) subraya que todavía se carece de información pertinente en el contexto del conjunto de los indicadores construidos. Más allá de la precariedad de los datos, se señalan avances en leyes y programas de salud sexual y reproductiva y en la prevención de las enfermedades de transmisión sexual, aunque ambos capítulos están, a nivel de la política pública, muchas veces desconectados. Se menciona la necesidad de mejorar el acceso a estos servicios para evitar embarazos no deseados, así como enfermedades de transmisión sexual, y también para mejorar la calidad y cantidad de información a disposición de la ciudadanía dispone, mediante campañas públicas. También se plantea la necesidad de integrar los servicios de salud con los de educación, tanto en lo que refiere al combate de los estereotipos de género como a las políticas del primer nivel de atención. No se dispone de información suficiente sobre los recursos destinados a la salud y los derechos sexuales y reproductivos, lo que hace difícil la fiscalización de estos compromisos. Tampoco se dispone de información adecuada y comparable que permita medir el acceso a estos servicios diferenciados por áreas territoriales, etnia/raza, segmentos de población, entre otros.

15 Véase, por ejemplo: Biroli, F., & Caminotti, M. (2020). The conservative backlash against gender in Latin America. *Politics & Gender*, 16(1) y, también: González Vélez, A. C. et al. (2018). Develando la retórica del miedo de los fundamentalismos, Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

De acuerdo al documento de Cepal sobre leyes de salud sexual y reproductiva en América Latina (CEPAL, 2021), se incluyen en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe más de cien normas de diversa entidad vinculadas con el tema (desde leyes a artículos constitucionales). En siete países de la región, se instituye como deber del Estado el garantizar la salud sexual y reproductiva de la población a nivel constitucional (México, Colombia, Paraguay, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Cuba) y en seis se incorporan legalmente regulaciones para el acceso y la atención a la salud sexual y reproductiva (Bolivia, Cuba, Ecuador, México, Perú y República Dominicana). En cinco países hay leyes de salud sexual y reproductiva específicas: Argentina, Guatemala, Uruguay, Chile y Paraguay.

No obstante, los diversos informes elaborados por ISOQuito muestran que este no es el terreno en el que América Latina y el Caribe avanza más rápidamente: en la gran mayoría de los países del subcontinente, la libertad para la interrupción voluntaria del embarazo no existe, la mortalidad materna se mantiene proporcionalmente alta, y el embarazo adolescente es la realidad cotidiana de miles y miles de mujeres. La violencia sexual continúa siendo alta, y las regresiones conservadoras que varios países han experimentado en nombre del combate a la “ideología de género”, se han traducido en la resistencia a implementar planes de educación sexual, en abogar por la eliminación del lenguaje inclusivo en las instituciones del Estado, y en el retroceso en la lucha contra las discriminaciones por identidad de género. Todo ello ha tenido como contracara el que se favorezcan concepciones conservadoras sobre la familia, el rol de la mujer y la injerencia del Estado en asuntos como la sexualidad.

Avances lentos y reacciones de magnitud contra los derechos sexuales y reproductivos

En varios países de la región, aproximadamente desde el 2010, la educación sexual integral (ESI), ha sido objeto de fuertes embestidas y campañas de desinformación por parte de sectores ultra conservadores provenientes de la sociedad civil [organizaciones autodenominadas “pro-vida”, colectivos como “Con Mis Hijos No Te Metas” (CMHNTM)¹⁶ y afines, autoridades y grupos religiosos], y también por parte de representantes de la política institucional (candidatos presidenciales, autoridades públicas en ejercicio). En reiteradas oportunidades, la respuesta de los gobiernos nacionales frente a estos embates ha sido la inacción. En otros casos, discursos y políticas con vocación

16 El movimiento CMHNTM surgió en Perú, en 2016, en oposición a políticas públicas que favorecían el enfoque de género en la educación básica. Ver: <https://conmishijosnotemetas.pe/>.

“anti-derechos” han sido impulsados desde el seno del Ejecutivo y/o del Congreso. Desde entonces, otros países de la región, como Argentina, Colombia y Ecuador, han promovido campañas y movilizaciones bajo esa consigna contra lo que llaman ideología de género (González Vélez et al., 2018).

En Perú, el derecho a la ESI sufrió un duro golpe tras la aprobación de la “Ley que impulsa la calidad de los materiales y recursos educativos” (N°31498,¹⁷ anteriormente, PL 904), que habilita que grupos de padres y madres puedan vetar, a discreción, el contenido de materiales educativos, lo cual recorta las funciones y autonomía del Ministerio de Educación y va en perjuicio de una educación de calidad y con enfoque de igualdad de género para niñas, niños y adolescentes.

En Brasil, la organización internacional Human Rights Watch (HRW) ha reportado la existencia de persecuciones, sanciones y amenazas a profesores de escuelas públicas por enseñar a sus estudiantes sobre temas relativos al género y la sexualidad. De acuerdo con lo consignado en el informe “«Sentí miedo; eso era lo que buscaban». Medidas para prohibir la educación sobre género y sexualidad en Brasil”, desde el Congreso, las escuelas y desde parte de la comunidad se ha hostigado a docentes en detrimento de la educación sexual y la perspectiva de género en el país.

Asimismo, en dicho reporte, HRW releva numerosos proyectos de ley y leyes vigentes introducidas por distintos partidos en el parlamento que prohíben directa o indirectamente e, incluso, buscan criminalizar, la educación sobre género y sexualidad. Estos esfuerzos fueron justificados, amplificados e, incluso, coordinados durante y desde la administración de Jair Bolsonaro (2018-2022), quien, en línea con algunos de sus colaboradores en ministerios clave en estos temas (como el de Educación o el de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos), supo desacreditar, reiteradamente, la educación sobre género y sexualidad en la educación pública.

En Paraguay, en 2019, el Ministerio de Educación y Ciencias dispuso la no utilización de una “Guía para Docentes sobre Educación Integral de la Sexualidad - Educación Permanente” que la organización de la sociedad civil Servicio Paz y Justicia había elaborado como material opcional para docentes. La justificación que las autoridades esgrimieron para tal decisión fue que “las capacidades del ciclo evolutivo de los menores” no eran respetadas en la guía, y que los conceptos allí empleados para abordar la educación sexual evocaban

17 Ver: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-impulsa-la-calidad-de-los-materiales-y-recursos-educ-ley-n-31498-2080217-1>

“cierta orientación donde prevalece la construcción de la identificación sexual libertinamente” y “contraria al sexo en sí de las personas”.¹⁸ A su vez, desde el referido ministerio se difundieron distintas *fake news* que desacreditaban la guía y que fueron expuestas, verificadas y desmontadas por el medio digital El Surtidor (2022).

En Uruguay, en 2022 se discutió y aprobó una ley llamada “Corresponsabilidad en la crianza” que modifica la Ley de Violencia Basada en Género al hacer preceptiva la tenencia compartida entre los padres, aún cuando medien denuncias de violencia, argumentando que muchas veces las mujeres hacen “denuncias falsas” de violencia, propendiendo a la separación de los hogares. Buena parte de las organizaciones conservadoras transnacionalizadas mencionadas anteriormente, fueron las propulsoras de estas iniciativas.

Estas reacciones se suman a las resistencias surgidas en contra de la llamada “marea verde” por la despenalización del aborto. Junto con las lentas pero significativas innovaciones legislativas registradas en materia de interrupción voluntaria del embarazo, una contra ola viene ejerciendo una gran presión para frenar los cambios y, más aún, para retroceder en los avances producidos. Así, en países latinoamericanos como Brasil y Bolivia, corrientes evangélicas han ido ganando adeptos y ocupando espacios de poder desde donde utilizan su influencia para tratar de minar el debate sobre la despenalización del aborto. La reacción conservadora se expresa, también, en el despliegue de redes internacionales bien financiadas que promueven prácticas de desinformación e intentos de manipulación para promover prácticas entre mujeres latinoamericanas que, no solo no están aprobadas, sino que suponen posibles riesgos sanitarios, como el “tratamiento” para “revertir” abortos con medicamentos, según consignan investigaciones de Open Democracy (2021). La histórica “caída” de *Roe vs. Wade*, en junio de 2022, tras casi medio siglo de vigencia, es otra muestra de la capacidad de incidencia que tiene la regresión conservadora, no solo en América Latina y el Caribe, sino en los países más poderosos del mundo. Así, el camino hacia el acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva está trazado, pero también desafiado, y hasta minado. A diez años del Consenso de Montevideo, su hoja de ruta sigue mostrándose tan ambiciosa, como plausible: los avances producidos (algunos muy tímidos, otros, promisorios) y sus resistencias son reflejo de ello, y prueba cabal de la necesidad de una sociedad civil vigorosa que continúe monitoreando y clamando por los derechos de las mujeres.

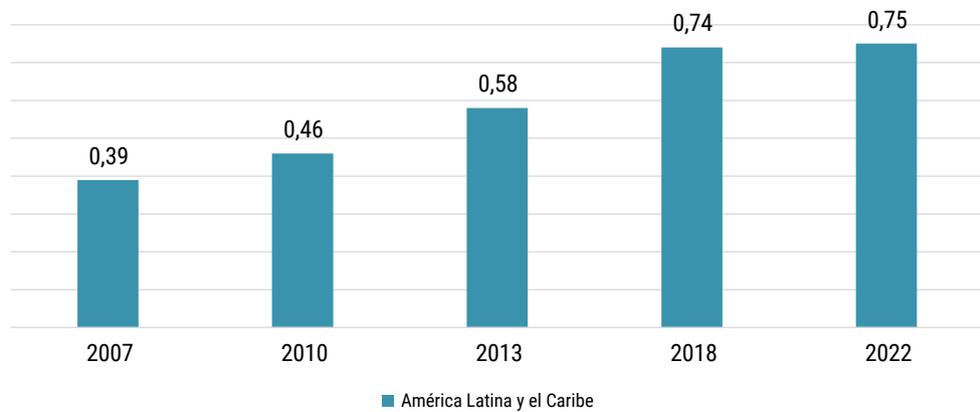
5. ¿Cómo avanzar hacia sociedades que aseguren la autonomía física y económica de las mujeres reduciendo las brechas de género? La importancia de la democracia paritaria

La participación y representación política de las mujeres en América Latina y el Caribe evidencia avances notables en las últimas décadas, pero también presenta desafíos. Las parlamentarias representan el 35.8% de los escaños a nivel regional, liderando rankings internacionales de mujeres en los parlamentos. Ocho países aún no alcanzan el 20% de representación de mujeres en los parlamentos. En nueve países se cuenta con legislaciones electorales que incluyen la paridad y otros nueve países cuentan con cuotas de entre un 20% y 40% de representación por sexo en las candidaturas electorales. A nivel municipal las mujeres alcaldesas no superan el 15,5% en América Latina. Por otro lado, la participación de las mujeres en la administración pública a nivel global promedia el 64%, si bien la subrepresentación en la toma de decisiones persiste: ellas ocupan tan sólo el 38% de los cargos directivos y el 31% de los cargos de más alto liderazgo.

El índice de legislación de cuotas parlamentarias busca capturar la dimensión relativa a las cuotas de representación legislativa de las mujeres, y clasifica a los países de la región respecto a la implementación de leyes de cuotas o paridad. Este índice, que varía de 0 a 1, otorga el puntaje más alto en los casos en los que se hayan implementado leyes de paridad, es decir, cuando la

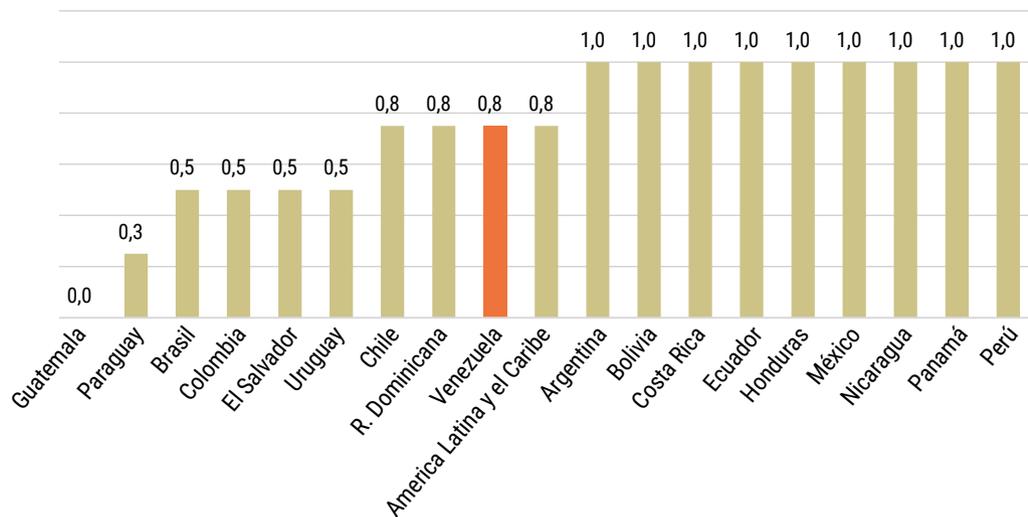
norma prevea un 50% de mujeres en las bancas legislativas, y 0 en los casos de inexistencia de leyes de cuota o paridad. El índice de legislación de cuotas parlamentarias asigna tres puntajes intermedios, según se aplique una ley de cuotas de menos del 30% (0,25 puntos); de, al menos, el 30% (0,5 puntos) o; de cuotas mayores al 30% pero menores a la paridad (0,75 puntos). Se utiliza el valor de 30% en la medida en que se considera que este es el mínimo porcentaje indispensable para que los intereses de las minorías puedan verse representados en la toma de decisiones.

Gráfico 4. Evolución del índice de legislación de cuotas parlamentarias. América Latina, 2007, 2010, 2013, 2018 y 2022



Fuente: elaboración propia, fundamentalmente, con base en datos de CEPALSTAT y del OIG de CEPAL.

Gráfico 5. Índice de legislación de cuotas parlamentarias. Países seleccionados de América Latina, 2022



Fuente: elaboración propia, fundamentalmente, con base en datos de CEPALSTAT y del OIG de CEPAL.

Cuadro 6. Evolución para países seleccionados de su Índice de Legislación en Cuotas

País	2007	2010	2013	2018	2021	2022	2023
Argentina	0,50	0,50	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00
Bolivia	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Brasil	0,50	0,00	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Chile	0,00	0,00	0,00	0,75	0,75	0,75	0,75
Colombia	0,00	0,00	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Costa Rica	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Ecuador	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
El Salvador	0,00	0,00	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Guatemala	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Honduras	0,50	0,50	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00
México	0,50	0,75	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00
Nicaragua	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Panamá	0,50	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Paraguay	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Perú	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	1,00	1,00
República Dominicana	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
Uruguay	0,00	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Venezuela	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	0,75
América Latina y el Caribe	0,39	0,46	0,58	0,74	0,74	0,75	0,75

Fuente complementaria: <https://reformaspoliticas.org/normativa/temas/leyes-de-cuotas/>

Venezuela: cuota establecida para comicios 2021 (del 40% al 50%): https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/10/gaceta_electoral_980_Venezuela.pdf

Es esencial que nos hagamos dos preguntas: la primera es ¿cuáles son las barreras políticas a una mayor participación de las mujeres? y la segunda ¿cuánto cambia la política hacia las mujeres cuando entran más mujeres en la política?

Las respuestas a la primer pregunta han sido muy ensayadas en la literatura. Sin duda la “doble jornada” del trabajo remunerado y no remunerado entraña una mayor carga global de trabajo para las mujeres, lo que convierte a la política en una “tercera jornada”. En este sentido, la división sexual del trabajo constituye una base material muy fundante de desincentivos a la participación política de las mujeres.

En segundo lugar, las jefaturas de los partidos son, en su inmensa mayoría, ejercidas por hombres. Los lugares asignados en las listas tienden a ser res-

ponsabilidad de las decisiones masculinas. Las mujeres más feministas son más penalizadas —por llevar una agenda propia a la política— que las que no lo son. La selección de mujeres más funcionales al patriarcado es una constante en la política partidaria. En países con listas cerradas y bloqueadas, la probabilidad de que las decisiones sobre listas las tome una cúpula altamente masculinizada es alta.

En tercer lugar, las mujeres acceden con mucha dificultad al financiamiento necesario para las campañas, producto de su menor disponibilidad de activos económicos, en general. Las políticas de acción afirmativa tendientes a mejorar el acceso de la mujer en la política son muy necesarias, y esto llama la atención al financiamiento público de campañas y partidos, el único capaz de someterse al arbitrio de este tipo de normativas.

Debe llamarse la atención muy especialmente a la violencia política ejercida contra las mujeres como un instrumento extremadamente disuasorio de su permanencia en política. El estudio “Violencia en línea por razones de género hacia mujeres con voz pública: impacto en la libertad de expresión” publicado en 2022 señala que “En los últimos cinco años la violencia de género en línea creció exponencialmente y se multiplicaron los modos en que se manifiesta: el ciberacoso, la suplantación de identidad, la publicación de datos personales, el desprestigio, la difamación o la descalificación, las extorsiones en línea, las amenazas de judicialización, los comentarios xenófobos, racistas y machistas, en ataques masivos, coordinados, en ocasiones con probada participación de figuras relevantes de los tres poderes de los Estados” (Beck, I., Alcaraz, F., y Rodríguez P.: 2022:11).

En coincidencia con otros estudios, señala que la violencia en línea traspasa la virtualidad y continúa más allá de las plataformas digitales siendo especialmente afectadas periodistas, comunicadoras y políticas que defienden derechos humanos, que muchas veces renuncian a sus redes, cambian los temas de trabajo, y/o se “autocensuran” para evitar efectos dañinos para ellas o sus familias. El resultado “del silenciamiento de mujeres con voz pública en el territorio digital, en particular en el ámbito de las redes sociales, supone su retiro del ágora principal de la discusión política actual y formación de agenda pública, con la consecuente reducción de miradas, empobrecimiento del debate social y calidad de la democracia (Beck, I et alt: 2022:45)

La segunda pregunta, a saber ¿cuánto cambian las políticas hacia las mujeres cuando entran más mujeres en política?, merece una reflexión más detenida. En el informe ya citado sobre “Democracia y desigualdad de género en América Latina y el Caribe” publicado por ISOQUITO en 2022 se señala el déficit

de representación central que en la construcción de la democracia liberal las mujeres ostentan. Tienen tanto un déficit de representación numérica como un déficit de representación de sus ideas, intereses y demandas como colectivo. En términos de Pitkin (1985), la primera representación se denomina “descriptiva” y la segunda “sustantiva”.²⁰

El Informe señala que la democracia paritaria supone la confluencia de ambas representaciones: se necesita paridad en la política (igual representación femenina y masculina en la toma de decisiones) para que los intereses de las mujeres sean incluidos en la política. La representación descriptiva ha requerido modificaciones legales y constitucionales para asegurar la igualdad de mujeres en el punto de llegada: cuotas o medidas de paridad. La representación sustantiva ha requerido, también, acciones afirmativas que protejan a los colectivos de mujeres: leyes especiales en el campo del trabajo, la seguridad social, la salud, la seguridad pública, entre otros.

¿Cuánto coinciden la representación descriptiva y la representación sustantiva en nuestra región? Examinemos en primer lugar la representación descriptiva. Ella está compuesta al menos por dos tipos de medidas: las que dependen de normas (como las reglas electorales de integración de listas) y las que dependen mayormente de la voluntad política (como las relativas a la integración de gabinetes —que en países presidencialistas como los nuestros suponen la voluntad del jefe de gobierno—). ¿Avanzan los países en el incremento de la representación femenina en todos los poderes del Estado en forma más o menos simultánea? Las diferencias entre países deben llamarnos a reflexión.

Hacia 2023, en los 18 países analizados por ISOQuito, el porcentaje de ministras en la región había alcanzado un promedio de 34.3%. Mientras Nicaragua, Chile y Ecuador exhibían gabinetes paritarios o, incluso, con más mujeres que hombres, la proporción de ministras en Bolivia, Guatemala, Paraguay y República Dominicana es menor al 20%. Por otro lado, en casos como los de Bolivia, Paraguay y República Dominicana, se registra un retroceso respecto a cálculos anteriores de ISOQuito. Los recientes gobiernos de Petro, Boric o Arévalo, aumentaron notoriamente la presencia de ministras.

²⁰ Para Pitkin (1985), la representación descriptiva es “hacer presente lo que está ausente mediante una semejanza o imagen”, en tanto la sustantiva implica, como su nombre lo indica, “una actuación sustantiva por otros”, a saber, “actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos”. El modelo de representación política de la autora incluye tres dimensiones más, a saber: la autorización, la responsabilidad (el rendir cuentas) y la representación simbólica. En la combinación del total de dimensiones radicaría el ideal de la representación para la autora.

Muchos países han sobresalido en la implantación de una agenda de género sin tener un alto porcentaje de mujeres en política, mientras que, en otros, por el contrario, la mayor presencia femenina en política no parece haber asegurado mejores políticas públicas para las mujeres. En lo que sigue, se presenta esta disparidad a través de la comparación entre el Índice de Democracia Paritaria, aquí construido por el promedio simple de la participación de mujeres en gabinetes y Congresos (con valores oscilantes entre el 0 y el 100),²³ y el Índice de Compromisos Institucionales, que mide el grado en que los gobiernos impulsan políticas públicas destinadas a combatir la desigualdad de género y a asegurar el bienestar de las mujeres.

Entre 2021 y comienzos de 2022²⁴ Uruguay y Argentina lideran en materia de logros normativos, seguidos por Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia. En una posición intermedia en la tabla de dieciocho países, se posicionan Panamá, Venezuela, Chile, Costa Rica, México, Paraguay, Brasil, El Salvador y Nicaragua. Finalmente, hacia el final del ranking se ubican República Dominicana, Honduras y Guatemala, con los progresos legislativos más magros a la fecha.

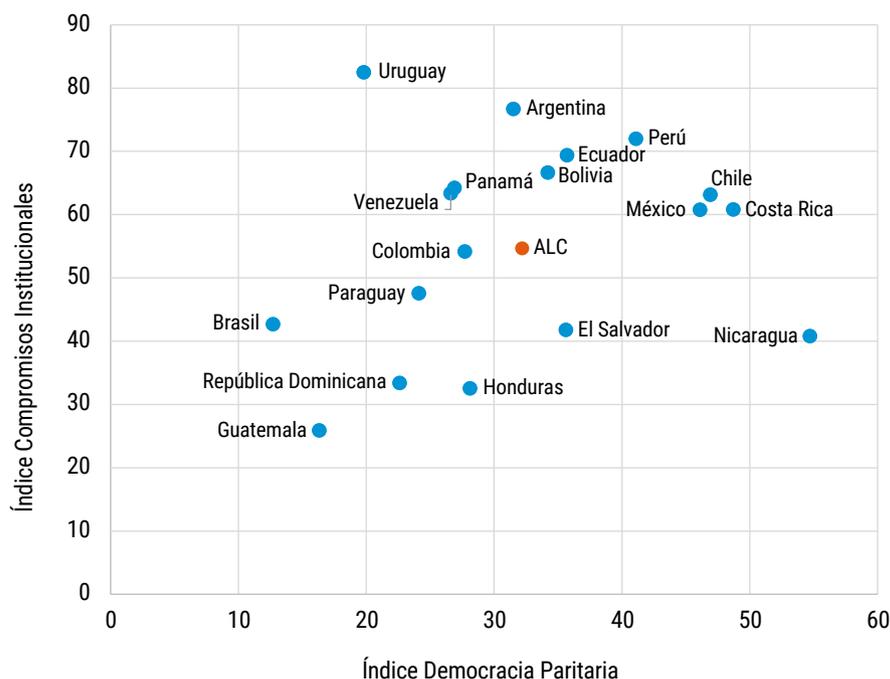
A partir de este escenario, cabe preguntarse qué correlato hay entre los avances en normas y políticas públicas orientadas a la igualdad de género, por un lado, y la representación política femenina en aquellas arenas institucionales clave para promover ese tipo de medidas. En otras palabras, cabe hacer números sobre los impactos de la representación descriptiva sobre la sustantiva.

Los siguientes gráficos ilustran cómo se ordenan los países relevados por ISOQuito en el Índice de Democracia Paritaria, y cuánto se relaciona la Democracia Paritaria (entendida como representación “descriptiva”) del Índice de Compromisos Cumplidos (entendido como representación “sustantiva”).

23 En la medida en que esta elaboración se concentra en dos dimensiones puntuales: la representación femenina en el PL y en el PE (gabinetes), difiere de otro aporte en la materia, a saber, el Índice de Paridad Política confeccionado por el Proyecto Atenea para medir el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en la región, y que emplea una batería de ocho dimensiones y 40 indicadores estandarizados.

24 Según el repositorio de normativa del OIG, no existe nueva normativa para 2023.

Gráfico 7. Democracia paritaria y compromiso político. América Latina y el Caribe, 18 países relevados por ISOQuito. 2021/2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT y del OIG de América Latina y el Caribe.

Si se compara el desempeño de los países en el Índice de Democracia Paritaria con el comportamiento que estos exhiben en el Índice de Compromisos Institucionales, se evidencian casos en los que una mayor presencia femenina en los poderes del Estado no siempre se condice con un alto compromiso político en la agenda de los derechos de las mujeres y viceversa. Los casos más emblemáticos en tal sentido son los de Nicaragua y Uruguay: el primero ha logrado superar los umbrales de la paridad en ambos poderes del Estado, pero sin avanzar sustantivamente en sus normas sobre igualdad de género; en tanto, el segundo ha aprobado una amplia legislación en la materia, incluso, de avanzada en la región (como el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, o la despenalización del aborto), pero se mantiene muy rezagado respecto a la participación femenina en la toma de decisiones políticas. También Argentina da cuenta de importantes avances en sus compromisos políticos, aun en presencia de un Índice de Democracia Paritaria que no alcanza la media regional (dada la importante representación femenina en los Congresos y la escasa presencia en los gabinetes).

El resto de los países analizados por ISOQuito, en general, se comporta de manera relativamente similar en ambos índices. Así, Costa Rica, México y Perú (mejor posicionado aún que los otros dos países), seguidos por Ecuador

y Bolivia, se colocan por encima de América Latina y el Caribe en su conjunto, con Colombia, Venezuela y Panamá aproximándose a la ubicación regional. En tanto, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Guatemala y Brasil se sitúan en el cuadrante menos auspicioso para ambos índices considerados, al tiempo que El Salvador, aunque se ubica cercano a la media latinoamericana y caribeña en el Índice de Democracia Paritaria, ranquea lejos de la media en el Índice de Compromisos Institucionales.

La democracia paritaria y el avance normativo en derechos de las mujeres requieren estrategias diferenciadas

Existe evidencia empírica suficiente como para saber que el avance hacia la democracia paritaria exige un conjunto normativo sostenido y denso, que permita no sólo que las mujeres logren posicionamientos centrales en la política, sino que se sostengan en ella. La lucha contra la violencia política hacia las mujeres comprometidas con esta agenda, se revela como central a medida que se consolidan avances. Y el vínculo entre mujeres políticas y activistas feministas requiere esfuerzos para renovarse y consolidarse permanentes y sostenidos. Los consensos sobre una agenda común son centrales en este proceso, y este documento busca aportar en este sentido.

Adicionalmente, la “masa crítica” de mujeres en la política, necesaria para impulsar estas agendas, supone un intenso trabajo con las mujeres de los partidos para consensuar —al menos— las políticas de los diversos compromisos internacionales suscritos que propenden a las reducciones de las brechas de género y la realización plena de la autonomía económica y física de las mujeres. Eso supondría como mínimo consensuar avances en las agendas de cuidados, violencia de género y paridad política. Los compromisos con la interrupción voluntaria del embarazo, en cambio, suponen otro tipo de acciones, dada la resistencia del sistema político patriarcal en su conjunto, donde las presiones religiosas y de los lobbies conservadores dan una lucha mucho más intensa y abierta que en otros temas de agenda. Así, la agenda consensuada de las organizaciones de mujeres y feministas tiene siempre que desenvolverse en una constelación compleja de alianzas, priorizaciones y temporalidades. Por un lado, cuesta avanzar en los temas de autonomía física de las mujeres: la violencia patriarcal continúa intensa y sostenida y los derechos sexuales y reproductivos avanzan con lentitud. Por otro lado, algunos avances en la agenda económica como la paridad salarial o el acceso al mercado de trabajo, parecen estar lográndose sin que alteremos sustancialmente la división sexual del trabajo. Las mujeres avanzan en el mercado de trabajo a costa de asumir una carga global de trabajo mayor, y se profundizan las brechas entre el acceso de las mujeres más educadas y de clase media y las más pobres y

menos educadas. Una agenda común exige contemplar interseccionalidades y reconocer que el sujeto no es “la mujer” sino las mujeres en sus múltiples determinaciones y condicionamientos.

El papel de las organizaciones de mujeres y feministas es central en alimentar un debate público informado, y a estos objetivos apunta este documento. Asimismo, éstas deben desplegarse en la doble escena del activismo y la política por un lado, y por otro, de la reflexión, la construcción teórica y el análisis empírico. Ambos esfuerzos concluyen en los consensos y agendas de prioridades con que las organizaciones feministas latinoamericanas, que tanto han aportado al debate público mundial, ingresan en cada encuentro. Este documento es un aporte desde la sociedad civil a la elaboración de los consensos necesarios para sostener el impulso de una agenda de problemas, de políticas, de prioridades y de luchas sostenidas en torno al objetivo de la democracia paritaria en todos sus sentidos: económico, físico y político.

Bibliografía

Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, ONU Mujeres, Beck, I., Alcaraz, F., & Rodríguez, P. (2022). *Violencia de género en línea hacia mujeres con voz pública. Impacto en la libertad de expresión*. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/Informe_ViolenciaEnLinea-25Nov-V2.pdf

Articulación Feminista Marcosur – Cotidiano Mujer

ISOQuito. Mujeres del Sur. <https://www.mujeresdelsur-afm.org/iso-quito/>

ISOQuito. (2022). *La desigualdad de género en América Latina y el Caribe 2020-2022* [Material gráfico presentado en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe].

Moreira, C., Delbono, A., Fernández Soto, M., & Pedetti, G. (2023). A 10 años del Consenso de Montevideo: vigencia, avances y retrocesos. <https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2023/05/a-10-anos-del-consenso-de-montevideo-vigencia-avances-y-retrocesos>

Moreira, C., Delbono, A., Pedetti, G., & Fernández Soto, M. (2022). Desafíos y perspectivas para una “sociedad del cuidado”. <https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2022/12/desafios-y-perspectivas-para-una-sociedad-del-cuidado-en-america-latina-y-el-caribe-aportes-para-la-reflexion>

Moreira C. Delbono, A. (2022) Democracia y desigualdad de género en América Latina y el Caribe: evaluación de una década y media (2007-2022). https://www.mujeresdelsur-afm.org/wp-content/uploads/2021/10/ISOQuito_Ame%CC%81ricaLatina_2021.pdf

Moreira, C., Delbono, A., Fernández, M., & Garrido, L. (2021). La emergencia de la agenda de la economía del cuidado y las políticas públicas de cuidado. Reflexiones desde América Latina en tiempos de pandemia. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-12/ISOQuito_Cuidados.pdf

Moreira, C., Delbono, A., & Fernández Soto, M. (2021). *ISOQuito reformulado. Informe América Latina 2021. Avances y rezagos en igualdad de género en América Latina: el ISOQuito reformulado 2007-2018/21*. Cotidiano Mujer- Articulación Feminista Marcosur.

Cariboni, D. (2022, April 29). *Mujeres de América Latina conquistan el derecho al aborto*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

(2023). Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023. *PUB.2023*.

(2023) CEPAL & González Vélez, A. C. “La autonomía física de las mujeres en la Agenda Regional de Género y en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo: un hilo virtuoso. *Asuntos de Género*, (163).

(2022) CEPAL & González Vélez, A. C. Vínculos ineludibles entre la autonomía física y económica de las mujeres: una propuesta de marco conceptual. *Asuntos de Género*, 162.

(2022) CEPAL (Ed.). (n.d.). Panorama Social de América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo: formato accesible. *PUB2023*(6).

(2019). Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44457-primer-informe-regional-la-implementacion-consenso-montevideo-poblacion>

(2017). Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo.

- (2014) CEPAL, Valdés Barrientos, A., & Benavente Riquelme, M. C. Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres.
- (2012) CEPAL, Guzmán Barcos, V., & Montaña Virreira, S. Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010).
- Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). (2015). *Ley N°19353 - CREACION DEL SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE CUIDADOS (SNIC)*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015>
- González Vélez, A. C. (2018). *DEVELANDO LA RETÓRICA DEL MIEDO DE LOS FUNDAMENTALISMOS. LA CAMPAÑA “CON MIS HIJOS NO TE METAS” EN COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ*.
- Human Rights Watch. (2022). I Became Scared, This Was Their Goal. Efforts to Ban Gender and Sexuality Education in Brazil. https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2022/05/brazil_lgbt0522_web.pdf
- Índice de Paridad Política – Atenea*. (2023, May 10). Atenea. Retrieved February 9, 2024, from <https://ateneaesparidad.com/indice-de-paridad-politica/>
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). (2019). El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019. Confrontar los Desafíos, Revivir la Promesa.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). (2023). El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023. Los nuevos pesos y contrapesos.
- Jaitman, L. (2017, November 29). *El gasto público en seguridad ciudadana*. Foco Económico. Retrieved February 9, 2024, from <https://dev.focoeconomico.org/2017/11/29/el-gasto-publico-en-seguridad-ciudadana/>
- Latinobarómetro. (2023). La recesión democrática de América Latina.
- M. Huepe (ed.), “Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023).
- Medina, E. (2022, June 2). *La oposición al género y el conservadurismo de los gobiernos pone en peligro la educación sexual integral en América Latina*. La Mala Fe. Retrieved February 9, 2024, from <https://lamalafe.lat/la-oposicion-al-genero-y-el-conservadurismo-de-los-gobiernos-pone-en-peligro-la-educacion-sexual-integral-en-america-latina/>
- Ocampo, J. A. (2024). ¿Puede América Latina superar su segunda década perdida? *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2024/1/puede-america-latina-superar-su-segunda-decada-perdida/>
- Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) & División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Leyes de salud sexual y reproductiva en América Latina*.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), & Llanos, B. (2019). Surcando olas y contra-olas. Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina.
- Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd, Serafini Geoghegan, V., & Fois, M. (2021). Mujeres, deuda y desigualdades de género.
- Unión Interparlamentaria (UIP) - ONU Mujeres. (n.d.). *Mujeres en la política: 2021*. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2021/03/women-in-politics-map-2021>
- Vázquez Correa, L. (2021). *Paridad en todo ¿ya?: avances y pendientes en la armonización local, reglamentación e instrumentación del principio constitucional*.

