



EL PROGRESO DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2017

TRANSFORMAR LAS ECONOMÍAS PARA
REALIZAR LOS DERECHOS

Las opiniones expresadas por las autoras y los autores en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de ONU Mujeres, las Naciones Unidas o cualquiera de sus organizaciones afiliadas. Las fronteras y nombres que se muestran y las designaciones que se utilizan en los mapas en este Informe no implican un respaldo oficial o su aceptación de parte de las Naciones Unidas.

Para una lista de errores u omisiones encontrados posteriormente a su publicación, por favor consulte nuestro sitio web.

Diseño: Blossom – Milan

Edición: Claudia Itzkowich, Verónica Torrecillas

© 2017 ONU Mujeres

Todos los derechos reservados

Producido en los Estados Unidos de América

EL PROGRESO DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2017

TRANSFORMAR LAS ECONOMÍAS PARA
REALIZAR LOS DERECHOS

RESUMEN

Evitar retrocesos, superar los obstáculos y avanzar en el empoderamiento económico de todas las mujeres

América Latina y el Caribe se encuentra en una encrucijada de enorme relevancia para el empoderamiento económico de las mujeres. Tras un período de prosperidad, progreso social y consolidación democrática, muchos países están experimentando una desaceleración económica —y algunos incluso recesión—, polarización social, desconfianza en los gobiernos y, en ciertos casos, crisis políticas. A este contexto se suman además factores externos tales como la caída de los precios de las materias primas, tendencias proteccionistas, incertidumbre respecto de la evolución del flujo de las remesas y posibles modificaciones en las políticas migratorias.

En este contexto, poner el empoderamiento económico de las mujeres en el centro de la agenda pública cobra renovada importancia si el objetivo en la región es erigir economías no solo más prósperas y resilientes, sino también más igualitarias. Quienes tienen a su cargo la formulación de políticas públicas enfrentan un doble desafío: proteger las conquistas en materia de igualdad de género frente a la desaceleración económica y continuar superando los persistentes obstáculos que se interponen al empoderamiento económico de las mujeres.

Los avances registrados por las mujeres de la región a lo largo de las últimas dos décadas son indiscutibles; pero también son innegables las persistentes brechas no solamente entre mujeres y hombres, sino entre las mujeres mismas. Como muestra este informe, tanto las conquistas como los obstáculos al empoderamiento económico de

las mujeres reflejan las profundas desigualdades socioeconómicas características de esta región, las cuales se agudizan con algunas dinámicas familiares y con patrones patriarcales y violentos. Estas desigualdades —a su vez fuertemente influenciadas por las diferencias geográficas y de origen étnico— son obstáculos que deben superarse con el fin de lograr el empoderamiento económico de *todas* las mujeres.

A partir de un análisis de los avances y desafíos pendientes de las mujeres en el ámbito económico a lo largo de un cuarto de siglo (1990–2015), este informe propone seis estrategias clave para evitar retrocesos, superar los obstáculos y avanzar en el empoderamiento económico de las mujeres en la región:

- Reconocer, reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado;
- Avanzar en la construcción de sistemas de protección social universal con enfoque de género;
- Crear más y mejores empleos y transformar el trabajo en favor de los derechos de las mujeres;
- Fomentar relaciones de familia igualitarias que reconozcan la diversidad de los hogares en la región y los derechos y deberes de las partes;
- Crear las condiciones para el goce efectivo de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres;
- Contener los efectos adversos de la desaceleración económica en la igualdad de género.

1

Hoy el empoderamiento económico de las mujeres cobra más importancia que nunca si el objetivo de la región es erigir economías más prósperas, resilientes y con mayor igualdad de género.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe han asumido una serie de compromisos nacionales, regionales e internacionales en relación con la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Las constituciones nacionales son explícitas en plasmar la igualdad entre mujeres y hombres como uno de los pilares fundamentales de la sociedad. Asimismo, las convenciones internacionales de derechos humanos —tanto en el marco de las Naciones Unidas como en el de la Organización de los Estados Americanos—, tales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994) obligan a los Estados a avanzar hacia la obtención de la igualdad de género y a no dar marcha atrás en los logros obtenidos. Esta meta se sitúa hoy como un pilar para el desarrollo económico y social de la región.

A lo largo de las últimas décadas, gracias a las luchas de los movimientos de la sociedad civil organizada, principalmente de organizaciones de mujeres, el funcionamiento de órganos internacionales de derechos humanos como el

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las movilizaciones provocadas tanto por el proceso de la Conferencia de Beijing como por las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se ha construido una sólida agenda regional de género que reconoce los derechos de las mujeres y la igualdad como elementos esenciales y transversales de toda acción del Estado para un desarrollo inclusivo y sostenible.¹

En fechas recientes, la importancia de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres quedó plasmada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Hoy existe un consenso global acerca de que la igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino también la base necesaria para conseguir sociedades pacíficas, prósperas y sostenibles.² La evidencia muestra, por ejemplo, que la creciente participación laboral de las mujeres en la región contribuyó de manera significativa a la reducción de la pobreza y la desigualdad.³

La creciente participación laboral de las mujeres en la región contribuyó de manera significativa a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

De tal manera, que los obstáculos al empoderamiento económico de las mujeres no son solamente injustos, sino también ineficientes. En el largo plazo, el progreso de las sociedades y las economías está supeditado al pleno aprovechamiento de las aptitudes y capacidades de todas y de todos.

2

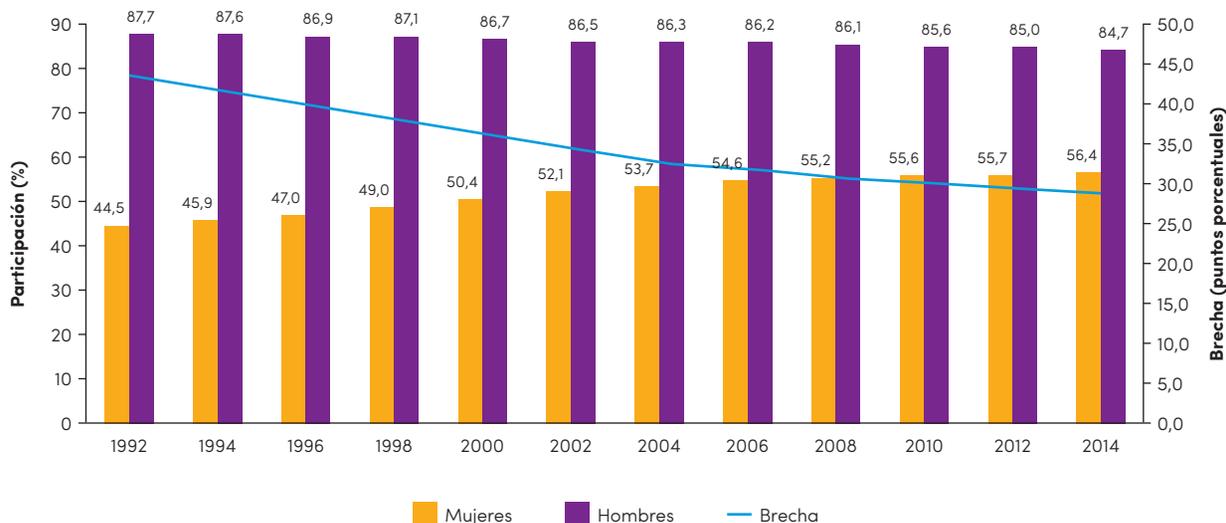
Durante más de dos décadas, las mujeres de la región han registrado importantes avances.

Desde 1990 a la fecha, la región ha registrado avances significativos en los indicadores fundamentales de la igualdad de género. En la mayoría de los países, las mujeres alcanzaron o superaron a los hombres en los logros educativos, aumentaron su participación en el empleo y los cargos políticos y mejoraron su acceso a la protección social.⁴ Durante la primera década del siglo XXI, muchos gobiernos, impulsados por el crecimiento económico y

el auge de las materias primas, aumentaron el gasto público en salud, educación, vivienda y protección social, así como en políticas orientadas a conciliar la

vida laboral con la familiar. Las mujeres en general se beneficiaron de esas medidas, tanto de manera directa como indirecta.

Gráfico 1.
América Latina y el Caribe: Evolución de la participación laboral de la población adulta (25 años o más), por sexo, 1992-2014



Fuente: OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2016a. "Base de datos de indicadores clave del mercado de trabajo (KILM)", consultado en diciembre de 2016. <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/lang--en/index.htm>

Nota: La tasa de participación en la fuerza de trabajo se define como la proporción de la población activa en relación con la población en edad de trabajar, expresada como porcentaje. La participación laboral adulta incluye solamente a personas de 25 años o más.

Entre 2004 y 2014, las mujeres en América Latina y el Caribe incrementaron su participación en el mercado laboral —aunque en menor medida que en la década anterior— y mejoraron su acceso a los ingresos: en ambos indicadores, la brecha con los hombres se redujo. En la actualidad, el 56% de las mujeres de la región participa en el mercado laboral, comparado con el 85% de los hombres (gráfico 1). En varios países del Caribe —como Bahamas, Belice y Jamaica—, las tasas de participación laboral femenina ya eran del orden del 70% al inicio de los años noventa y, con excepción de Jamaica, se mantienen en niveles superiores a ese porcentaje.

En América Latina, la proporción de mujeres sin ingresos propios se redujo de más del 40% en 2002 a menos del 30% en 2014, con una reducción paralela de la brecha de 26 a 16 puntos

porcentuales (gráfico 2)⁵. Entre las mujeres en edad reproductiva, grupo que con frecuencia reduce el trabajo remunerado para adaptarse a las responsabilidades del cuidado infantil, la proporción sin ingresos propios cayó casi 14 puntos porcentuales.⁶ Esta reducción es resultado de la combinación de elementos tales como una mayor participación laboral y un mayor acceso a la protección social, incluidas las transferencias monetarias que las mujeres reciben en condición de madres o cuidadoras de niñas y niños pequeños. Las mujeres mayores de 60 años también han registrado mejoras importantes en el acceso a ingresos propios, en gran medida gracias a la expansión de las pensiones no contributivas (gráfico 3). En países como Bolivia, Chile, Ecuador, México y Trinidad y Tobago se desplegaron esfuerzos significativos y exitosos para avanzar hacia la cobertura universal en las pensiones por esta vía.

Gráfico 2.
América Latina: Evolución de la población de 15 años o más sin ingresos propios, por sexo, 2002-2014

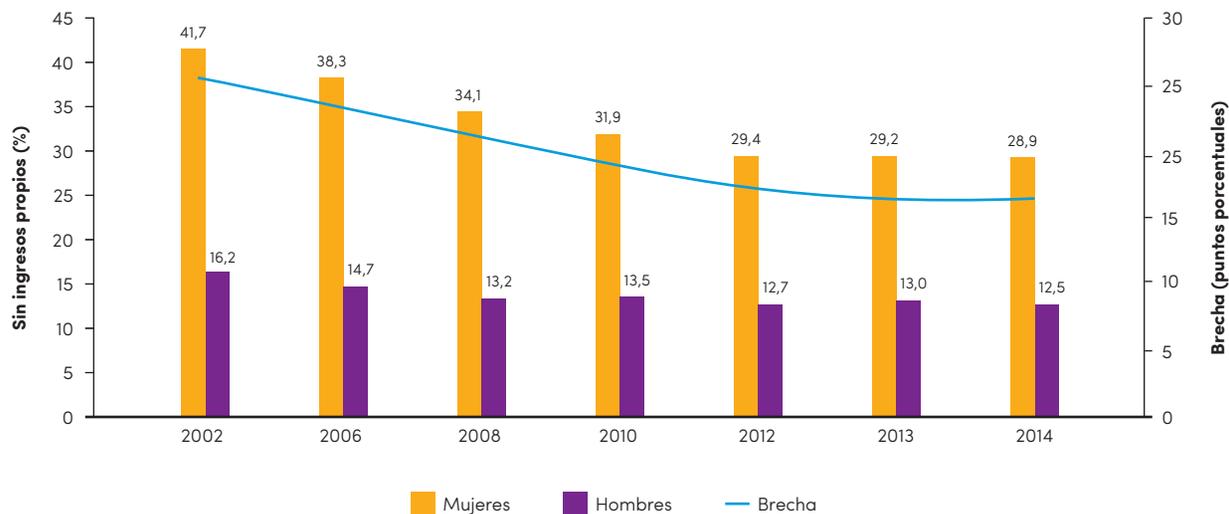
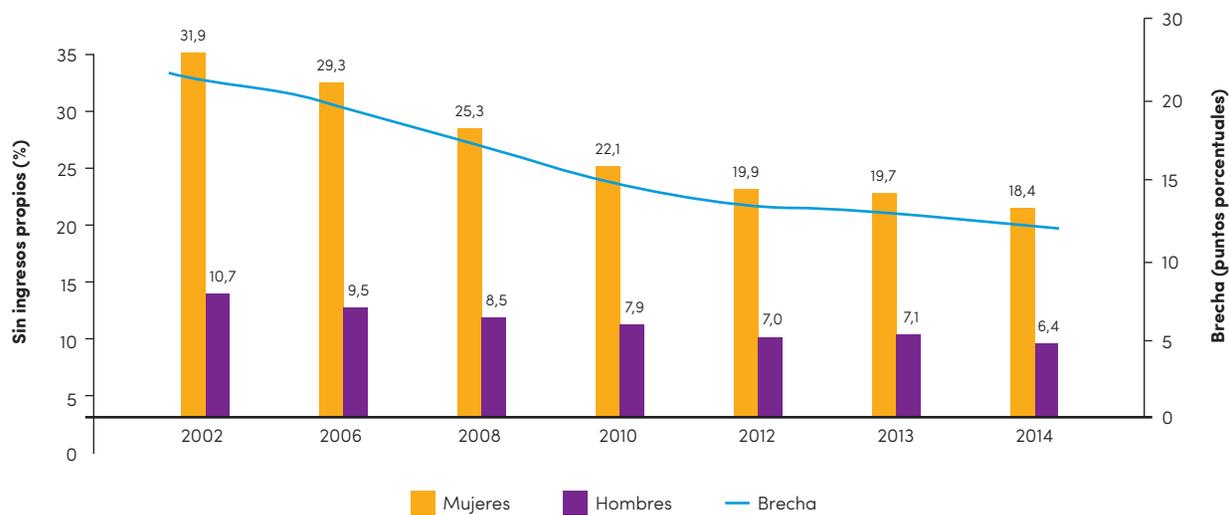


Gráfico 3.
América Latina: Evolución de la población de 60 años o más sin ingresos propios, por sexo, 2002-2014



Fuente: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016b. "Cepalstat: Base de datos y publicaciones estadísticas", consultado en diciembre de 2016.

Nota: Promedio regional ponderado.

3

Sin embargo, las brechas de género persisten y la pobreza se ha feminizado.

Ahora bien, incluso tras un ciclo de fuerte crecimiento económico acompañado de importantes innovaciones en políticas sociales y laborales, la región continúa rezagada en materia de igualdad de género. En la actualidad, en América Latina y el Caribe, la tasa de participación laboral femenina es 26 puntos porcentuales inferior a la masculina y el desempleo entre las mujeres es 50% mayor que entre los hombres.⁷ En América Latina, la proporción de mujeres que no cuenta con ingresos propios es dos veces mayor que la de los hombres y la brecha salarial de género persiste incluso cuando las mujeres han alcanzado mayores logros educativos.⁸ Estas brechas de género adquieren una importancia particular de cara a la desaceleración económica que afecta actualmente a la región, dado que, como muestra este informe, la participación laboral de las mujeres es más sensible a los vaivenes del

crecimiento que la de los hombres. Por lo tanto, sin medidas decididas para mantener lo alcanzado, las brechas de género en la región podrían volver a profundizarse.

“Sin medidas decididas para mantener lo alcanzado, las brechas de género en la región podrían volver a profundizarse.”

A pesar de la reducción general de la pobreza y la contribución de la participación laboral femenina a dicha reducción, esta se feminizó a lo largo de la última década. Entre 2002 y 2014, la pobreza en América Latina disminuyó casi 16 puntos porcentuales. Durante el mismo período, sin embargo, subió 11 puntos el índice de feminidad de la pobreza, que refleja el porcentaje de mujeres pobres de 20 a 59 años con respecto a la proporción de hombres pobres de ese mismo rango etario (gráfico 4).⁹ En 2014, el porcentaje de mujeres pobres era 18% superior al de los hombres. En el Caribe, los niveles de pobreza siguen siendo altos y, en algunos países, parecen haber aumentado como resultado de la crisis económica de 2008-2009. En la mayoría de los países del Caribe, la probabilidad de caer en la pobreza es significativamente más alta los hogares encabezados por mujeres.¹⁰

Gráfico 4. América Latina: Evolución de la incidencia de la pobreza e índice de feminidad en hogares pobres, 2002-2014



Fuente: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016a. "Autonomía de las mujeres e igualdad de género en la Agenda de Desarrollo Sostenible". Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. 25 al 28 de octubre, Montevideo.

Comprender cuáles fueron los obstáculos que frenaron el avance de las mujeres en tiempos de crecimiento es fundamental para afrontar el escenario actual de desaceleración económica.

Es decir que, a pesar de los avances, las mujeres en situación de pobreza se beneficiaron menos de la reducción de la pobreza que los hombres en la misma condición.¹¹ Comprender cuáles fueron los obstáculos que frenaron el avance de las mujeres en tiempos de crecimiento es fundamental para afrontar el escenario actual de desaceleración económica y contracción del espacio fiscal. Este

informe muestra cómo los profundos cambios en las dinámicas familiares y la estructura de los hogares son piezas importantes para entender los rezagos. Un factor clave ha sido el incremento significativo en la proporción de hogares monoparentales con jefatura femenina, en particular entre las mujeres de menores ingresos. Estos hogares no solamente tienen una mayor propensión a caer en la pobreza que otros, sino que además la brecha ha ido en aumento. Así, de manera novedosa, el informe muestra cómo las dinámicas familiares son una arista importante para impulsar o retardar el empoderamiento económico de las mujeres en la región.

4

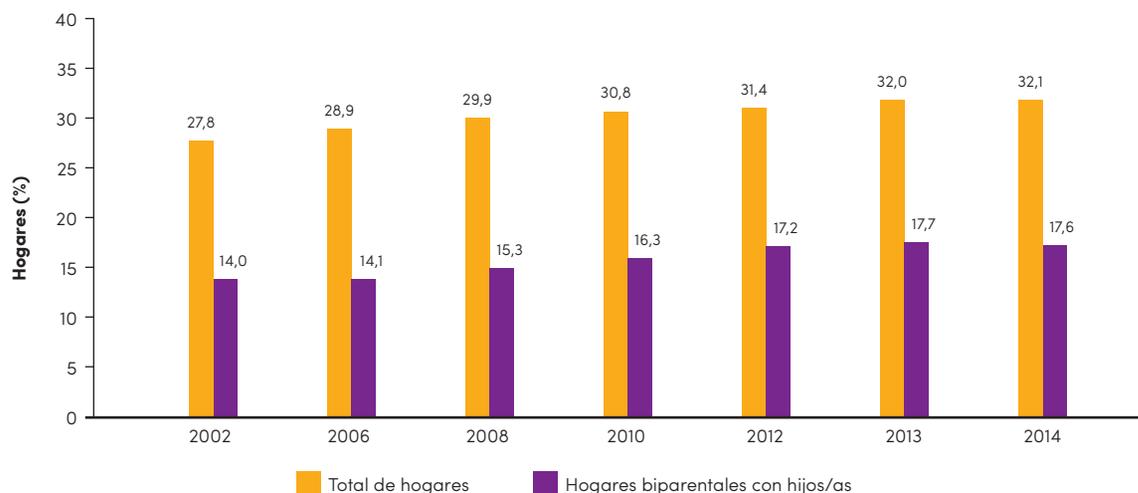
La región ha experimentado una revolución silenciosa, incompleta y desigual en las dinámicas familiares.

han alterado las relaciones de género en el seno de las familias.¹² Hoy la participación de las mujeres en el mercado laboral no es solo una necesidad, es un hecho. El modelo del “hombre proveedor” y la “mujer ama de casa” corresponde cada vez menos a la realidad de las familias de la región. Hoy en día, las probabilidades de que los hombres sean el único aportante de ingresos son considerablemente menores que al comienzo del milenio, incluso en hogares biparentales con hijas e hijos.

La caída en las tasas de fecundidad, el incremento del nivel educativo de las mujeres y el crecimiento constante de su participación en el mundo laboral

Gráfico 5.

América Latina: Evolución de la proporción de hogares donde una mujer es la principal aportante de ingresos, según el tipo de hogar, 2002-2014



Fuente: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016b. “Cepalstat: Base de datos y publicaciones estadísticas”, consultada en diciembre de 2016.

Nota: Promedio regional ponderado.

Las mujeres han expandido su papel como generadoras de ingresos y muchas de ellas se han convertido en las principales proveedoras de sus hogares. En 2014, el ingreso principal de un tercio de los hogares provenía de una mujer. En hogares biparentales con hijas e hijos, esta proporción creció del 14% al 18% entre 2002 y 2014 (gráfico 5).¹³ Sin embargo, a pesar de la mayor contribución de las mujeres a los ingresos de la familia, persisten dinámicas en la esfera doméstica que limitan el empoderamiento femenino. Las uniones precoces y la violencia íntima son expresiones máximas de las desigualdades en el seno de las familias y la creciente inestabilidad de los vínculos conyugales (formales o de hecho) ha creado nuevos riesgos económicos para las mujeres, particularmente entre aquellas con bajos niveles de inserción laboral y bajos ingresos.

Asimismo, las mujeres de la región todavía dedican más del triple de tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los hombres.¹⁴ La responsabilidad desproporcionada de este tipo de trabajo limita las oportunidades de las mujeres —ya sea de educación, empleo, participación política o descanso y ocio— y se erige como un obstáculo tanto para el empoderamiento económico como para el disfrute de sus derechos en igualdad de condiciones con los hombres. Un mayor avance requiere una distribución más equitativa de las tareas domésticas y de cuidados entre mujeres y hombres, así como del fomento de una paternidad cuidadora y proveedora, ya sea que exista o no un vínculo conyugal.

5

Esos cambios han sido experimentados de manera desigual por mujeres de distintos grupos socioeconómicos, geográficos, étnicos y raciales.

Las desigualdades socioeconómicas, geográficas, étnicas y raciales se entrecruzan con las desigualdades de género y, a la vez, las agudizan. En términos socioeconómicos, las gradientes son claras y se manifiestan tanto en los indicadores del mercado laboral como en los de las dinámicas familiares. Las mujeres que viven en hogares de menores ingresos o que cuentan con menores niveles de educación formal enfrentan desventajas sistemáticas en cuanto a la participación laboral, la calidad del empleo y el acceso a ingresos propios. Como consecuencia, este grupo se benefició menos del reciente ciclo expansivo que las mujeres que viven en hogares de ingresos medio-altos o que cuentan con niveles educativos más altos.¹⁵ La participación laboral de las mujeres de menores ingresos comenzó a estancarse

a fines de la década de los noventa. Esta tendencia, que se observa de manera agudizada entre las mujeres con hijas e hijos menores de cinco años,

La participación laboral de las mujeres de menores ingresos comenzó a estancarse a fines de la década de los noventa, en particular entre las mujeres con hijos e hijas pequeños.

refleja las persistentes dificultades de estas mujeres para compatibilizar la maternidad y el trabajo remunerado.¹⁶ Actualmente, la brecha en la participación laboral entre mujeres y hombres con alto nivel de formación en América Latina es de 11 puntos porcentuales, mientras que la brecha de género entre quienes cuentan solamente con educación primaria es de 34 puntos porcentuales.¹⁷ Respecto de la ubicación geográfica, la brecha en la participación laboral en América Latina es mayor entre mujeres y hombres de áreas rurales (casi 37 puntos porcentuales) comparado con mujeres y hombres de áreas urbanas (23 puntos porcentuales).¹⁸

Además, existen desigualdades claras según sexo,

raza y grupo étnico. Los ingresos laborales de la población ocupada dan cuenta de ello: los hombres blancos (no indígenas ni afrodescendientes) con ocho años o más de instrucción formal ocupan el extremo superior, con ingresos que superan seis veces la línea de pobreza. Los ingresos de las mujeres blancas con niveles de instrucción similares, en tanto, alcanzan casi cinco veces la línea de pobreza. Para las mujeres afrodescendientes, este ingreso se reduce a menos de cuatro veces la línea de pobreza. Mientras que los ingresos de los hombres indígenas con mayor educación se sitúan en tres veces la línea de pobreza, el ingreso de las mujeres indígenas del mismo nivel de educación se ubica solamente dos veces por encima de esa línea. El ingreso de las mujeres indígenas menos instruidas apenas alcanza la línea de pobreza.¹⁹

En el ámbito familiar, también se observan tendencias divergentes entre mujeres de menores y mayores niveles educativos. Para las mujeres menos escolarizadas, por ejemplo, el inicio de la vida en pareja y de la maternidad se ha mantenido igual o incluso se ha adelantado a lo largo de las últimas décadas.²⁰ Las mujeres con educación

universitaria, en cambio, han retrasado el momento en el que forman uniones (matrimoniales o de hecho) y comienzan a tener hijos.²¹ Entre ambos grupos, las uniones de hecho han cobrado importancia frente al matrimonio, pero estas uniones ocurren en condiciones muy distintas. Entre las mujeres menos escolarizadas predominan las uniones “tradicionales” que se dan a una edad muy temprana, generalmente antes de los 19 años, con fecundidad alta y temprana y mayor probabilidad de que el cónyuge masculino sea significativamente mayor que la mujer.²² Entre las mujeres con mayores niveles de instrucción, en cambio, predominan las uniones “modernas” que se dan a una edad más tardía, con una fecundidad más baja y retardada y con menor probabilidad de una diferencia de edad pronunciada entre los cónyuges.²³

Reconocer la inequidad en el progreso y entender la interconexión entre las desigualdades, incluidas aquellas que se basan en el género, la situación socioeconómica, el origen étnico y la ubicación (rural o urbana), es fundamental para desarrollar políticas eficaces que permitan avanzar en el empoderamiento económico de *todas* las mujeres.

6

Como resultado, han surgido diferentes escenarios de empoderamiento económico.

Los diferentes escenarios en los que se encuentran las mujeres de la región determinaron el grado en el que pudieron aprovechar el ciclo expansivo durante la primera década del 2000.²⁴ Asimismo, estos escenarios afectan también su capacidad para enfrentar la desaceleración del crecimiento económico que experimenta la región desde 2010.

En un extremo están las mujeres en el escenario de **pisos pegajosos**, aquellas que enfrentan los

mayores obstáculos de cara al empoderamiento económico. Se trata de mujeres que poseen a lo sumo educación primaria e ingresos familiares bajos. Su participación laboral es escasa y presenta una enorme brecha con la de los hombres. Cuando las mujeres de este grupo están insertas en el mercado laboral, a menudo se encuentran atrapadas en ocupaciones precarias, como el servicio doméstico remunerado, y suelen carecer de cualquier tipo de seguridad laboral. Los bajos niveles de instrucción y la falta de disponibilidad de trabajo formal y protección social restringen el empoderamiento económico de las mujeres de este grupo: más del 40% de ellas carece de acceso a ingresos propios. Asimismo, las mujeres en esta categoría luchan con una pesada carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, agudizada por tasas persistentemente altas de maternidad temprana y, con frecuencia, sin

presencia de la pareja y en ocasiones sin siquiera el apoyo de sus respectivas familias. Así pues, su capacidad para aprovechar las oportunidades económicas resultantes de los ciclos expansivos es escasa, mientras que su vulnerabilidad durante los ciclos recesivos es alta. Todo ello las expone a la pobreza y la exclusión social, pero además limita sus opciones con respecto a las dinámicas de poder entre mujeres y hombres en el hogar. Sin un marco de políticas públicas favorable, este grupo seguirá en una situación rezagada y su empoderamiento económico será inalcanzable.

En el otro extremo están las mujeres con educación terciaria e ingresos familiares altos que pudieron aprovechar la expansión reciente, pero que siguen lidiando con **techos de cristal** que limitan su empoderamiento económico. La tasa de participación laboral en este grupo de mujeres es alta y convergente con la de los hombres. También es relativamente estable frente a los ciclos económicos. La proporción de mujeres sin acceso a ingresos propios es más baja que en el escenario de pisos pegajosos (y aquel de escaleras rotas que veremos a continuación), pero de todas maneras sigue siendo mucho más alta que la de los hombres en el mismo grupo socioeconómico.²⁵ La carga de trabajo no remunerado en este grupo es menor que la de las mujeres de los otros dos escenarios, lo cual refleja su mayor capacidad para contratar servicios de cuidados en el mercado. Así, en contraste con los otros dos grupos, tener hijas e hijos pequeños representa un menor obstáculo para el empleo de estas mujeres.²⁶ Con todo, las mujeres en escenarios de techos de cristal —si bien se encuentran en una trayectoria más positiva que las mujeres de los otros dos escenarios— aún están lejos de haber alcanzado la igualdad con sus pares varones. Se desempeñan en contextos de recurrente discriminación laboral y segregación ocupacional que se expresan en persistentes brechas salariales y una mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados que los hombres. Sin un

marco de políticas públicas favorable, este grupo continuará golpeándose contra un techo de cristal y su empoderamiento económico seguirá siendo incompleto.

Entre ambos extremos se encuentra el escenario de **escaleras rotas**. En él se encuentran las mujeres con educación secundaria y de hogares de ingresos intermedios. Las mujeres de este grupo pueden estar insertas en el mercado laboral, pero carecen de redes de protección que les permitan dar saltos de empoderamiento o les ayuden a prevenir deslizamientos hacia pisos pegajosos. Es el grupo con la participación laboral más volátil de los tres escenarios: cuando las señales del mercado son positivas, estas mujeres se vuelcan fuertemente al mercado laboral; cuando el ciclo se torna menos auspicioso, las tasas de incremento de la participación y el empleo descienden notoriamente. Estas mujeres comparten algunos de los logros de las mujeres en el escenario de techos de cristal y a la vez enfrentan algunos de los obstáculos asociados a los pisos pegajosos. Al igual que las primeras, han mejorado su participación en el mercado laboral incluso cuando tienen hijas e hijos pequeños. Registran una participación laboral avanzada y una brecha intermedia con los hombres del mismo grupo. Al igual que las mujeres en el escenario de pisos pegajosos, sin embargo, carecen de apoyo estable en la organización de los cuidados. Presentan tasas relativamente altas de monoparentalidad y una carga de trabajo no remunerado que es solo levemente menor a la de las mujeres en el escenario de pisos pegajosos. Cerca de un tercio carece de ingresos propios. Es decir que, ante la ausencia de redes familiares, estatales o del propio mercado laboral que amortigüen el impacto de las grandes conmociones, sean estas exógenas o biográficas, sus avances son altamente frágiles. Sin un marco de políticas públicas favorable, los logros de este grupo continuarán siendo vulnerables y erráticos a pesar de sus esfuerzos.

7

Evitar retrocesos, superar los obstáculos y avanzar en el empoderamiento económico de *todas* las mujeres: seis estrategias de cara al escenario actual.

Con base en este diagnóstico, el informe propone seis estrategias para evitar retrocesos, superar los obstáculos que el período de bonanza económica más reciente ha dejado pendientes y avanzar en el empoderamiento económico de *todas* las mujeres. El reto es afrontar los momentos inciertos que está viviendo la región como una oportunidad para formular e implementar una agenda transformadora destinada a avanzar decididamente en la igualdad de género. Las seis estrategias planteadas buscan avanzar en igualdad, minimizar los efectos devastadores que las mujeres de la región han experimentado como resultado de crisis anteriores y preparar el camino para una pronta recuperación.

Asimismo, buscan la implementación de medidas activas que aprovechen mejor las oportunidades existentes para contrarrestar el ciclo económico desfavorable y ganar espacios para un futuro ciclo expansivo con mayor igualdad de género.

Las seis estrategias de empoderamiento económico deben adaptarse a cada contexto nacional, teniendo presentes los tres escenarios de empoderamiento económico. Para ello, es necesario someterlas a debate e introducir en ellas las modificaciones oportunas mediante un diálogo abierto en el que participen activamente las organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos de las mujeres más desfavorecidas o que buscan construir alianzas entre mujeres de distinta condición socioeconómica. El fortalecimiento de la organización, la voz y la participación de las mujeres en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas es una condición esencial para el éxito de cualquier estrategia que busque promover su empoderamiento económico.

Escaleras al empoderamiento económico: escenarios desiguales

TECHOS DE CRISTAL

Participación laboral femenina

72%

Altos niveles de empoderamiento económico e inserción laboral, menor carga de trabajo doméstico y de cuidados; en el mercado laboral, enfrentan discriminación, segregación ocupacional y brechas salariales de género

ESCALERAS ROTAS

Participación laboral femenina

58%

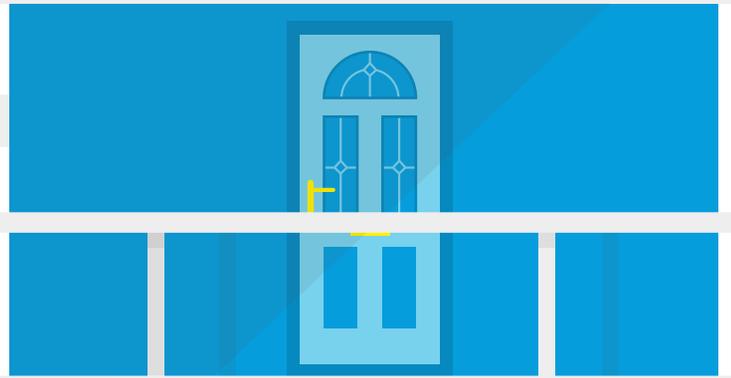
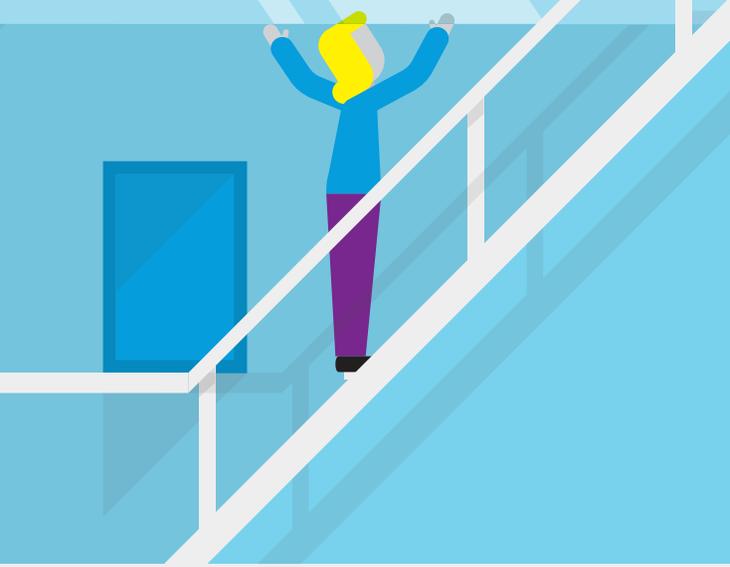
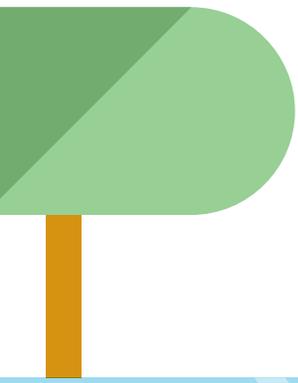
Niveles intermedios de empoderamiento económico, pero con ganancias inestables y vulnerables a los cambios; participación laboral volátil y creciente dificultad para conciliar empleo y trabajo doméstico y de cuidados

PISOS PEGAJOSOS

Participación laboral femenina

40%

Bajo grado de empoderamiento económico, obstáculos estructurales en el acceso al empleo o inserción en trabajos precarios; fecundidad alta y temprana; bajo nivel de educación y alta carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado



19%
de las mujeres carece de ingresos propios



16%
de las mujeres se dedica exclusivamente a las tareas del hogar



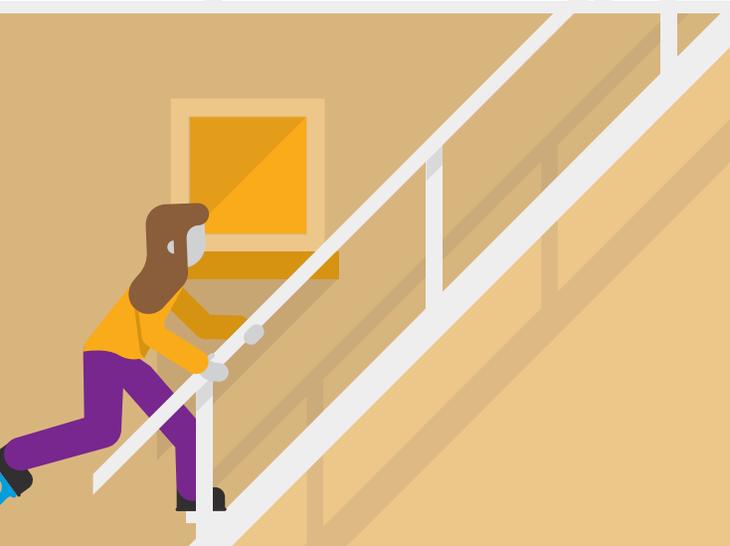
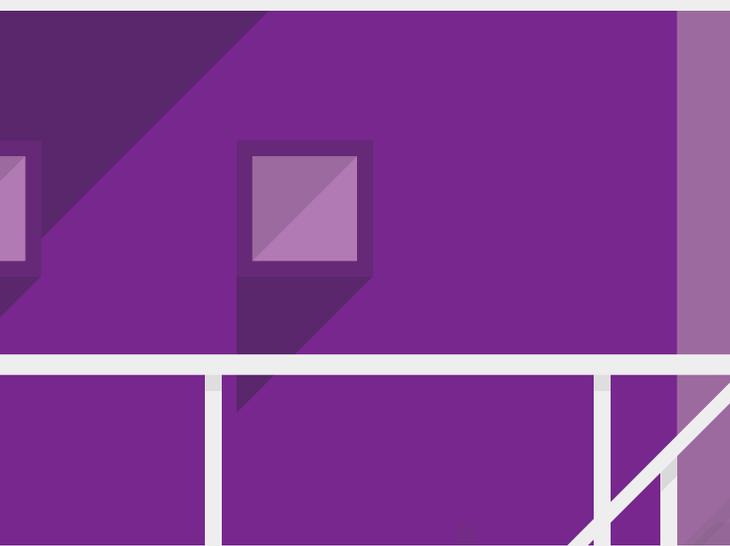
33 horas
dedican las mujeres al trabajo no remunerado por semana



8%
de las mujeres de entre 25 y 29 años son madres solteras



6%
de las mujeres son madres a los 19 años



31%
de las mujeres carece de ingresos propios



29%
de las mujeres se dedica exclusivamente a las tareas del hogar



41 horas
dedican las mujeres al trabajo no remunerado por semana



15%
de las mujeres de entre 25 y 29 años son madres solteras



30%
de las mujeres son madres a los 19 años



43%
de las mujeres carece de ingresos propios



41%
de las mujeres se dedica exclusivamente a las tareas del hogar



46 horas
dedican las mujeres al trabajo no remunerado por semana



17%
de las mujeres de entre 25 y 29 años son madres solteras



59%
de las mujeres son madres a los 19 años

Estrategia 1

Reconocer, reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado

La organización de los cuidados y el trabajo doméstico constituye un bloqueo estructural para el empoderamiento económico de *todas* las mujeres, aunque el efecto puede variar según su escenario. Ya sea porque dificulte la movilidad laboral ascendente (mujeres en el escenario de techos de cristal), porque inhiba el acceso estable a trabajos formales y bien remunerados (escaleras rotas) o porque obstaculice el acceso a todo tipo de ingresos laborales (pisos pegajosos), reconocer, reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre familia, Estado y mercado y entre mujeres y hombres es una tarea imperiosa para completar e igualar los logros alcanzados en materia de empoderamiento económico. Si bien los países de la región han avanzado en visibilizar la contribución de la economía del cuidado a través, por ejemplo, de las encuestas nacionales sobre el uso del tiempo y de las cuentas satélites, es fundamental consolidar estos progresos incorporando los datos al diseño o rediseño de las políticas. Para avanzar en el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, se recomiendan, entre otras medidas, las siguientes:

- **Formular estrategias nacionales de cuidados integrales por medio de procesos participativos.** Contar con servicios de cuidados de calidad es esencial para reducir las limitaciones de tiempo que enfrentan las mujeres, así como para promover la autonomía, los derechos y las capacidades de quienes necesitan cuidados y apoyo. Para desempeñar estas funciones, los servicios han de ser asequibles, de una calidad apropiada y respetuosos de los derechos y la dignidad tanto de las personas cuidadoras como de aquellas a las que se dispensan cuidados. En el Uruguay, la estrategia nacional de cuidados fue articulada explícitamente en torno a la igualdad de género y a los derechos humanos

de quienes prestan y reciben los cuidados, tanto remunerados como no remunerados.²⁷

- **Mejorar los sistemas de cuidados para la primera infancia.** Aumentar la disponibilidad de servicios de cuidado infantil asequibles, de calidad y en consonancia con las necesidades de las madres y padres que trabajan puede redundar en importantes beneficios económicos y sociales. Estos permiten formar y educar a niñas y niños, crear empleo con distintos grados de calificación y reducir el costo de oportunidad de las mujeres para salir al mercado laboral. Obtener este “triple dividendo”²⁸ requiere que el personal de cuidado infantil esté debidamente formado para crear un entorno de aprendizaje estimulante —lo cual implica, a la vez, salarios y condiciones laborales adecuados, incluidas las oportunidades de formación. El Ecuador ha realizado importantes esfuerzos en este sentido (véase el recuadro 1).
- **Combatir la infravaloración sistémica del trabajo de cuidados remunerado** mediante la certificación, formalización y creciente reconocimiento social en los servicios de cuidados, en coordinación con los distintos colegios profesionales y principales empleadores (véase también la estrategia 3).
- **Reformar las licencias por maternidad, paternidad y familiares** cuya cobertura en la región es insuficiente tanto para mujeres como hombres, con importantes brechas por nivel socioeconómico. Las reformas deberían incluir medidas específicas a fin de asegurar una distribución de responsabilidades más justa entre mujeres y hombres (véase la estrategia 4).
- **Invertir en infraestructura social básica**, como agua potable, saneamiento y electricidad, resulta especialmente relevante para reducir la carga de trabajo doméstico y de cuidados, en particular entre mujeres de medios rurales y de escenarios de pisos pegajosos,²⁹ para que puedan disponer de tiempo para actividades productivas, de educación u ocio.

RECUADRO 1

Ecuador: Mejora de la calidad y de las condiciones laborales en el sector del cuidado infantil comunitario

Los 3800 Centros Infantiles del Buen Vivir en el Ecuador prestan servicios de cuidados a más de 138.000 hijas e hijos de madres trabajadoras. Los servicios están coordinados de manera centralizada, pero se prestan principalmente gracias a acuerdos con gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.³⁰ Hasta 2013, las cuidadoras se conocían como “madres comunitarias”: voluntarias que únicamente recibían una pequeña remuneración. En el marco de una estrategia más amplia dirigida a mejorar la calidad, el Gobierno ha contratado a un creciente número de profesionales especializados en la primera infancia para coordinar la prestación del servicio en cada centro. En paralelo, la capacitación de las trabajadoras (ahora denominadas “promotoras de la enseñanza infantil”) les permite obtener un grado técnico luego de tres años de estudios a tiempo parcial. Desde 2013, estas trabajadoras también reciben el salario mínimo y prestaciones sociales completas. A pesar de lo logrado, se requieren esfuerzos adicionales para avanzar en la cobertura. Debido a la situación de la economía ecuatoriana, la creación de nuevos centros se desaceleró entre 2013 y 2015. Al ritmo actual, es improbable que se cumpla la meta fijada por el Gobierno de entregar cerca de 400 centros adicionales hasta 2017.³¹ También es necesario continuar y fortalecer las intervenciones para mejorar la calidad de los servicios y la formación de los profesionales que se encargan de las niñas y los niños.³²

Estrategia 2

Avanzar en la construcción de sistemas de protección social universal con enfoque de género

En los últimos años, los países de la región se han destacado por lograr una expansión sin precedentes de la cobertura de protección social. Para sortear la encrucijada actual, los gobiernos han de seguir construyendo sistemas de protección social que tiendan a la cobertura universal con equidad y mejoras en la calidad de las diferentes prestaciones. Asimismo, es esencial mejorar el enfoque de género garantizando que las políticas y programas se diseñen, implementen y evalúen teniendo en cuenta las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres y sus necesidades específicas a lo largo del ciclo de vida. La protección social es un derecho humano reconocido en diversos instrumentos

internacionales.³³ Además, es un componente clave del desarrollo económico y social con efectos positivos en la productividad, la empleabilidad y la inclusión social.³⁴ Así, la extensión de la cobertura se convierte en una de las prioridades más urgentes para alcanzar un crecimiento económico sostenido, con cohesión social y trabajo decente para mujeres y hombres.³⁵

Por ello, el informe recomienda, entre otras medidas, las siguientes:

- **Ampliar la cobertura de transferencias monetarias para familias con hijas e hijos.** Una parte importante del aumento del número de mujeres con acceso a ingresos propios se ha dado por esta vía, por lo cual los avances se han de dar sin perder el terreno ganado (véase el recuadro 2). El reto principal es avanzar hacia sistemas con prestaciones universales y de montos adecuados en un contexto fiscal y de economía política compleja (véase la estrategia 6). También

es necesario reconsiderar la utilización de la condicionalidad con vistas a suprimirla cuando tenga un efecto de género cuestionable y promover la corresponsabilidad de los hombres en el cuidado de hijas e hijos. Asimismo, la vinculación con servicios complementarios —cursos de alfabetización, formación profesional, insumos agrícolas, servicios de cuidado infantil, asistencia jurídica y ayuda para las sobrevivientes de violencia doméstica— es indispensable para promover el empoderamiento de las mujeres de manera más decidida.

- **Extender la cobertura de transferencias monetarias a las personas adultas mayores.**

Varios países de la región han dado pasos significativos para corregir las desventajas socioeconómicas que experimentan las mujeres en la vejez debido a una vida dedicada al trabajo de cuidados no remunerado o por tener una historia laboral discontinua.³⁶ Garantizar el empoderamiento económico de las mujeres en la tercera

edad requiere, entre otras cosas, ampliar la cobertura de las pensiones no contributivas asegurando un monto adecuado, reducir las brechas de género en el monto de las pensiones contributivas a través de la adaptación de los criterios de admisibilidad y de las fórmulas de cálculo para que se tengan en cuenta las trayectorias vitales y laborales de las mujeres y reformar los regímenes de capitalización individual garantizando el acceso de personas con historias de aportes inestables y cortas.

- **Avanzar en la cobertura de los trabajadores informales en programas de protección social contributiva, no contributiva y mixtos** (véase también la estrategia 3). La experiencia reciente del Uruguay muestra que la ampliación de la protección social a trabajadoras/es del hogar y rurales no solo ha tenido efectos positivos en la calidad del empleo, sino que además ha fomentado la formalización y la sindicalización de la población económicamente activa.³⁷

RECUADRO 2

Brasil: El Programa Bolsa Familia y el empoderamiento económico de las mujeres³⁸

Desde 2003, el Programa Bolsa Familia (PBF) ha contribuido a que el Brasil supere sus metas de reducción de la pobreza y la mortalidad infantil y ha tenido un efecto positivo en la vida de una parte significativa de la población, en particular de las mujeres. El programa forma parte del Plan Brasil sin Miseria, iniciativas que, combinadas, contribuyen a que las familias superen la pobreza extrema, ejerzan sus derechos básicos y tengan acceso a oportunidades de trabajo y emprendimiento. Este programa ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del Brasil y a reducir la desigualdad. Asimismo, ha contribuido al empoderamiento económico de las mujeres brasileñas y a su autonomía en la familia y la comunidad. Datos de 2014 muestran que, de las familias beneficiadas por el programa, el 88% están encabezadas por mujeres y el 68% por mujeres afrodescendientes. De todas las familias beneficiadas, el 73% son afrodescendientes. Las mujeres son las receptoras prioritarias de las tarjetas electrónicas con las cuales las familias reciben los beneficios, una decisión política estratégica en la implementación del programa. La política pública reconoce la capacidad de diálogo de las mujeres y de negociación del uso de los recursos en el ámbito familiar. Adicionalmente, les abre nuevos horizontes de formación, acceso al crédito y la vivienda y la interlocución con agentes públicos y privados, lo cual anteriormente era realizado predominantemente por los hombres. El efecto inmediato de estas acciones ha sido la instalación de nuevas capacidades y prácticas sociales relacionadas con el empoderamiento económico de las mujeres y la división sexual del trabajo.

Estrategia 3

Crear más y mejores empleos y transformar el trabajo en favor de los derechos de las mujeres

Más de la mitad de los ingresos de las mujeres proviene de sueldos y salarios y casi una cuarta parte procede de ganancias por actividades empresariales, manejo de activos y trabajo por cuenta propia.³⁹ Mejorar el grado y la calidad de la participación laboral de las mujeres es, por tanto, clave para promover su empoderamiento económico. No obstante, en todos los países de la región, las mujeres siguen enfrentando condiciones adversas para insertarse en el mercado laboral y sostener su participación en él. Presentan tasas de desempleo casi siempre más altas que los hombres, especialmente entre la población joven. Cuando se insertan en el mercado laboral, las mujeres se enfrentan a la segregación ocupacional por motivos de género —con sobrerrepresentación en trabajos sistemáticamente infravalorados como son los servicios domésticos y de cuidados remunerados— y a brechas salariales persistentes. En una región donde el empleo formal escasea, las mujeres están desproporcionadamente representadas en trabajos informales y precarios. Asimismo, a menudo experimentan tratos discriminatorios en la contratación, violencia y acoso sexual. Para abordar estas falencias, se recomiendan, entre otras, las siguientes medidas:

- **Establecer un piso de derechos laborales para toda la población trabajadora.** Este piso refiere a seis derechos fundamentales individuales⁴⁰: el derecho a un salario mínimo, el derecho a seguro de desempleo, el derecho a las condiciones de trabajo adecuadas en seguridad, vacaciones, horario y salubridad, el derecho a prestaciones por cese o despido, el derecho a licencias por maternidad, paternidad y enfermedad y el aseguramiento por accidentes de trabajo. Considerando que en América Latina y el Caribe más de 18 millones de mujeres se dedican al trabajo doméstico remunerado y que más del 78% de ellas opera en la informalidad, fortalecer, igualar e implementar los derechos de este grupo de

trabajadoras es una oportunidad enorme para los gobiernos de la región. Sería conveniente que los países que aún no lo han hecho ratifiquen el Convenio núm. 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

- **Establecer, implementar e igualar los salarios mínimos.** Los salarios mínimos adecuados pueden contribuir no solo a combatir el trabajo mal remunerado y el aumento de la pobreza, sino también a reducir las brechas salariales de género. Adecuadamente indexados, además contribuyen a que los trabajadores de menores ingresos se apropien de las ganancias de productividad en los ciclos expansivos y se vean protegidos de los ajustes en contextos recesivos. Debido a que las mujeres están desproporcionadamente representadas en trabajos con baja remuneración, suelen beneficiarse en mayor medida de los salarios mínimos que los hombres.
- **Tomar medidas efectivas contra la discriminación laboral,** desde medidas legislativas para prohibir la discriminación en materia de contratación, ascensos y formación profesional, hasta la sanción del acoso sexual y otras formas de violencia en el lugar de trabajo. Se requiere además avanzar en mecanismos de control social que de manera similar a aquellos contra la violencia doméstica, contribuyan a prevenirla, denunciarla y castigarla en el ámbito laboral.
- **Fortalecer las inspecciones de trabajo y volcarlas decididamente a actividades precarias altamente feminizadas,** por ejemplo, servicio doméstico, maquilas trabajos agrícolas temporales (véase el recuadro 3). Asimismo, deben establecerse sistemas de denuncias de discriminación en las prácticas de empleo y penalidades acordes. Además, debieran adoptarse incentivos para que los empleadores implementen protocolos y parámetros de calidad en las prácticas de contratación, ascenso y condiciones laborales con enfoque de género.
- **Incrementar las oportunidades de empleo de las mujeres y promover su avance en ocupaciones típicamente dominadas por hombres** a través de la discriminación positiva en los programas de creación de empleo, la capacitación

y orientación laboral, y el uso de cuotas. El Estado puede establecer cuotas femeninas en ocupaciones altamente masculinizadas en el sector público (por ejemplo, en las fuerzas

policiales y armadas, obras públicas y cargos políticos de confianza) y crear incentivos para elevar la representación de las mujeres en el sector privado.

RECUADRO 3

El Salvador: La integración de la perspectiva de género en la Inspección de Trabajo⁴¹

En El Salvador existe una unidad de género y prevención de actos discriminatorios y laborales en la Inspección del Trabajo. Esta unidad cuenta con 16 funcionarios formados en temas de género. Aunque tienen las mismas competencias generales que los demás inspectores, se focalizan en temas de género, actos de discriminación antisindical y VIH Sida. Los inspectores de esta unidad realizan sobre todo inspecciones programadas en maquilas, que repiten aproximadamente cada tres meses. Considerando que todos los inspectores deben aplicar la normativa general y atender a sus competencias expresas en materia de género y actos discriminatorios, esta unidad cumple un rol de orientación sobre el tema más allá de la mera inspección. A pesar de que aún existe un amplio margen de mejora para que la unidad sea realmente efectiva y se integre de mejor manera al sistema de inspección, este es un ejemplo prometedor que los países de la región podrían adoptar en el corto y mediano plazo.

Estrategia 4

Fomentar relaciones de familia igualitarias que reconozcan la diversidad de los hogares en la región y los derechos y deberes de las partes

Las oportunidades y los riesgos que conllevan las transformaciones demográficas, sociales y económicas de las últimas décadas se han distribuido de manera desigual. Las relaciones familiares patriarcales y violentas persisten independientemente del nivel socioeconómico en el que se desenvuelven las mujeres, pero sus capacidades para hacerles frente varían de manera importante. En este contexto, el reto principal para el diseño de políticas públicas es reconocer la heterogeneidad de los arreglos familiares y las relaciones de poder para promover esquemas más igualitarios en cada uno de ellos. Asegurar la

igualdad de derechos y responsabilidades dentro y fuera del ámbito familiar es un pilar fundamental para promover el empoderamiento económico de las mujeres. La variedad de medidas que los países pueden adoptar en esta materia es amplia e incluye la revisión de las normas que regulan la constitución y disolución de los vínculos de pareja, la introducción de licencias por paternidad y parentales, campañas de sensibilización que difundan modelos de ejercicio de la masculinidad adecuados y la implementación efectiva de la garantía de las pensiones alimenticias.

- **Avanzar en licencias por maternidad, paternidad y parentales.** Además de extender la cobertura (véase la estrategia 1), falta crear mayores incentivos para la participación activa de los hombres en la crianza desde las primeras etapas. Chile y el Uruguay son los únicos países que además de permisos por paternidad han introducido permisos parentales compartidos.⁴² Para avanzar en el uso efectivo de estos permisos por parte de los hombres se deberían

considerar reformas futuras como la introducción de cuotas, es decir, destinar una proporción de la licencia parental para uso exclusivo del padre, la cual se pierde en caso de no utilizarse.⁴³

- **Desarrollar mecanismos sólidos para garantizar el ejercicio de la paternidad responsable, incluyendo el pago de las pensiones alimenticias.** Frente a las crecientes tasas de monoparentalidad femenina es esencial que los padres y excónyuges cumplan

con sus responsabilidades financieras (véase el recuadro 4).

- **Implementar respuestas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres a mano de sus parejas y cónyuges,** combinando los servicios de salud, atención psicológica, acceso a la justicia y la educación para la prevención con intervenciones que promuevan el empoderamiento económico.

RECUADRO 4

Buscar la efectividad de las pensiones alimenticias

Varios gobiernos de la región se han esforzado por crear mecanismos que reduzcan la discrecionalidad en el monto de las pensiones alimenticias y aseguren el cumplimiento y la frecuencia de los pagos. Algunos ejemplos de ello son la retención de la transferencia, incluso antes del incumplimiento; los sistemas de información centralizados que, como en el **Uruguay**, permiten detectar automáticamente el cambio de ocupación del padre, sancionar a los empleadores que escondan el monto real del salario o registrar a los deudores alimenticios, con lo que se restringe su capacidad para realizar operaciones financieras. Durante 2016, en **Chile**, la Cuenta Vista de Ahorro de Pensión Alimenticia permite un seguimiento judicial a estos movimientos y evita el contacto entre las partes. Por otro lado, si se considera el alto porcentaje de hombres que no cuentan con ingresos propios en los estratos socioeconómicos más bajos, también es importante contemplar estrategias de generación de ingresos para ellos. En el **Ecuador**, por ejemplo, se comenzó a debatir una estrategia de empleabilidad para deudores de pensiones alimenticias que no posean un ingreso fijo mensual.⁴⁴ Además, valdría la pena estudiar la experiencia de algunos países europeos con pensiones alimenticias garantizadas mediante el pago adelantado y la recaudación posterior por parte de las autoridades. Dichos modelos se consideran muy efectivos para mantener un estándar de vida adecuado y reducir el riesgo de pobreza en hogares monoparentales.⁴⁵

Estrategia 5

Crear las condiciones para el goce efectivo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres: la maternidad como opción

El derecho “a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos”⁴⁶ sigue siendo una promesa incumplida para gran parte de las mujeres de la región. El alto porcentaje de embarazos no intencionales, la persistencia de la maternidad adolescente, la demanda insatisfecha de planificación familiar y las restricciones legales a la

interrupción voluntaria del embarazo son algunas de las tareas pendientes en materia de igualdad de género que reflejan y a su vez afectan los riesgos y las oportunidades de las mujeres en los diferentes escenarios de empoderamiento económico.

Mientras que las mujeres en el escenario de techos de cristal podrían estar postergando la maternidad más allá de lo deseado por ellas⁴⁷ para avanzar en sus carreras profesionales, gran parte de las mujeres en el escenario de pisos pegajosos entra a la maternidad de manera temprana y no siempre deseada. En ambos casos, sus aspiraciones educativas, laborales y familiares se ven socavadas por la permanencia de relaciones y modelos patriarcales: las mujeres en el escenario de techos de cristal podrían estar restringiendo su fecundidad frente a un mundo laboral que sigue operando en función de un trabajador ideal, sin responsabilidades familiares, que castiga fuertemente la maternidad. Para las mujeres en el escenario de pisos pegajosos, en cambio, las dificultades para acceder a la anticoncepción y negociar las relaciones de poder para utilizarla terminan socavando los proyectos educativos o laborales. Por su parte, fortalecer políticas de retención educativa de las mujeres para que completen al menos el nivel secundario rinde frutos no solamente en términos de capital humano, sino también en materia de fecundidad, disminuyendo la maternidad adolescente e incrementando los embarazos planificados.

Crear las condiciones para el goce efectivo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de *todas* las mujeres y superar su rezago en escenarios de pisos pegajosos requiere un abanico de medidas, incluidas las siguientes:

- **Mejorar e igualar el acceso a la anticoncepción moderna** en general y en las áreas rurales en particular, incorporar nuevas técnicas anticonceptivas (reversibles y de larga duración) y optimizar su disponibilidad en los centros de salud primaria. Los anticonceptivos de emergencia son especialmente importantes para las mujeres en escenarios de pisos pegajosos, ya que no siempre tienen acceso a métodos anticonceptivos eficaces y están más expuestas a relaciones sexuales forzadas.⁴⁸
- **Prevenir el embarazo adolescente** mediante el acceso gratuito, oportuno e informado a la planificación familiar voluntaria, confidencial y de calidad.⁴⁹
- **Universalizar la educación sexual, con perspectiva de género y derechos**, que permita a las adolescentes negociar relaciones sexuales equitativas y métodos anticonceptivos efectivos con sus parejas sexuales.
- **Eliminar las barreras que dificultan a las adolescentes madres o embarazadas continuar con su educación**, adoptando un abanico de medidas que van desde la prohibición legal de su discriminación en la escuela hasta programas específicos para derribar barreras económicas y sociales (véase el recuadro 5).
- **Reconocer y atender las consecuencias que tienen para la salud los abortos inseguros, entendidos como un problema de salud pública**. Donde el aborto no es contrario a la ley, los servicios deben ser seguros y accesibles para todas las mujeres, sin discriminación. Donde el aborto se encuentra restringido, se recomienda considerar la revisión de las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que se hayan practicado —o que se presuma que se hayan practicado— un aborto. En todos los casos, las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de un aborto.⁵⁰

RECUADRO 5

Retención escolar de adolescentes madres o embarazadas

La mayoría de los países de la región protegen el derecho a la educación de las adolescentes madres o embarazadas mediante leyes que prohíben su exclusión o discriminación.⁵¹ No obstante, el derecho formal no siempre se traduce en una retención efectiva. Algunos países han adoptado medidas y programas específicos para eliminar las barreras económicas y sociales. En la **Argentina**, el programa ProgresAR ofrece servicios de cuidado infantil y una transferencia monetaria mensual a un millón de jóvenes de entre 18 y 24 años sin trabajo remunerado, con un empleo informal o que reciban un sueldo por debajo del mínimo vital, con el objetivo de que terminen la primaria, la secundaria o que realicen estudios universitarios.⁵² En **México**, el programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas otorga becas a niñas y jóvenes en contexto de vulnerabilidad agravada por el embarazo y la maternidad temprana para que puedan acceder, permanecer y concluir la educación básica. El programa tiene una fuerte presencia en zonas indígenas. En **Chile**, el Programa de Apoyo a la Retención Escolar se dirige a estudiantes en condición de embarazo, maternidad o paternidad en riesgo de abandonar el sistema escolar. Además, las madres adolescentes cuentan con acceso gratuito a salas cuna públicas ubicadas en las escuelas o cerca de ellas a través del programa PEC (Para que Estudie Contigo). Desde 2013, **Jamaica** cuenta con una política nacional que garantiza la reinserción de las madres en edad escolar al sistema de educación formal⁵³. Con anterioridad a esta medida, la fundación Women's Center of Jamaica llevaba varias décadas apoyando a madres adolescentes con efectos positivos en su reinserción escolar y la prevención de embarazos repetidos durante la adolescencia.⁵⁴

Estrategia 6

Contener los efectos adversos de la desaceleración económica en la igualdad de género

En los últimos 25 años, América Latina y el Caribe ha logrado importantes mejoras en el ámbito económico y social. Sin embargo, el mejor escenario económico y las innovaciones en materia de política social no fueron suficientes para superar las múltiples desigualdades en los países de la región. El desafío actual consiste en cerrar las brechas socioeconómicas y de género en un contexto adverso de desaceleración económica que está afectando negativamente al mercado laboral, a tal grado que en 2016 la tasa de desempleo llegó al nivel más alto de la última década.⁵⁵ Dicho aumento ha afectado en mayor

medida a las mujeres y amenaza en particular los logros de aquellas en el escenario de escaleras rotas. Hoy más que nunca, los responsables de establecer las políticas públicas deben tener presentes las lecciones del pasado. Un nuevo ciclo de ajuste estructural en los países de la región no solo tendría el consabido alto costo social, en particular para la igualdad de género, sino que además postergaría la recuperación económica. Para evitarlo, se requieren entre otras medidas, las siguientes:

- **Evitar políticas monetarias hiperrestrictivas.** Si bien el margen para una fuerte expansión monetaria es limitado, sí es posible, en cambio, recurrir al uso de reservas, el endeudamiento responsable y tasas de interés de referencia no contractivas para evitar un efecto procíclico. Dichas medidas protegen la actividad económica y, con ella, el empleo. En América Latina, el espacio para implementarlas

existe: aunque el endeudamiento público ha aumentado y las reservas de los bancos centrales han caído levemente, ambos presentan guarismos manejables. La mayoría de los países de la región tampoco enfrenta riesgos inflacionarios exagerados.

- **Mantener o permitir tasas de cambio depreciadas** para sostener la competitividad en contextos de baja demanda internacional y menores precios de las materias primas. El efecto de la depreciación de las tasas de cambio sobre la inflación ha sido modesto y puede manejarse.
- **Proteger el gasto social con efectos positivos en la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres.** El ciclo expansivo ha permitido financiar tanto una expansión de las transferencias monetarias —principalmente prestaciones dirigidas a familias con niñas y niños y a la tercera edad. También ha permitido avances, aunque tímidos, en la expansión de la cobertura de servicios de cuidados y educación temprana. Ambas son inversiones que contribuyen a mejorar el acceso de las mujeres a ingresos propios —sociales o laborales— y se deberían proteger ante el ciclo recesivo.
- **Incorporar el enfoque de género en los programas dirigidos a administrar, reducir y prevenir la deuda en los países del Caribe.** Los altos niveles de deuda en el Caribe obligan a los países a implementar programas de ajuste estructural, con frecuencia bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional. Es frecuente también que los países se vean en la obligación de entablar renegociaciones de

deuda o que, a pesar de los altos niveles de esta, deban incurrir en nuevos endeudamientos para atender los efectos de desastres naturales. Dichos programas deberían proteger las inversiones dirigidas a las mujeres e impulsar la reforma de programas de transferencias monetarias con enfoque de género.⁵⁶

- **Aumentar los recursos fiscales disponibles mediante un nuevo pacto fiscal.** Es preciso combatir la elusión y la evasión fiscal, mejorar la eficiencia y la progresividad de la recaudación y evitar el efecto regresivo de los impuestos indirectos al consumo de productos y servicios básicos sobre las mujeres, particularmente sobre aquellas en escenarios de pisos pegajosos, que tienden a destinarles la mayor parte de sus ingresos. En los países del Caribe, donde la deuda y la vulnerabilidad a eventos externos es alta, es particularmente urgente crear colchones fiscales anticíclicos para absorber mejor los shocks económicos y ambientales.
- **Progresar hacia un gasto público redistributivo y con sensibilidad de género** para estabilizar la demanda de bienes y servicios, proteger el empleo, garantizar la seguridad económica de las mujeres en el corto plazo y propiciar las condiciones para su empoderamiento económico a mediano y largo plazo. Los presupuestos con perspectiva de género buscan reorientar la formulación de políticas fiscales y presupuestarias hacia la obtención de mejores resultados en materia de igualdad de género (véase el recuadro 6). Ello implica que no solo es necesario acceder a más recursos fiscales, sino también reorientar el gasto público actual.

RECUADRO 6

México: El camino hacia un gasto público con perspectiva de género⁵⁷

En México, el trabajo de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a fiscalizar la asignación de recursos para abordar la mortalidad materna, por ejemplo, llevó en 2008 a que una alianza entre el Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados estableciera un anexo al Presupuesto de Egresos de la Federación que etiqueta los recursos para la igualdad entre mujeres y hombres y especifica el ramo, el programa y el monto. En 2011, una reforma a la Ley de Planeación permitió impulsar la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, la ejecución y la evaluación del ciclo presupuestario. Esta reforma incorpora la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y la perspectiva de género como principios rectores de la planeación, establece la obligación de informar sobre el desarrollo, el resultado y el efecto diferenciado de los instrumentos de las políticas económica, social y ambiental, y obliga a introducir indicadores específicos para evaluar el efecto de los programas en mujeres y hombres, entre otros logros. Además, en 2012, a través de una reforma a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se estableció formalmente como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación y con carácter transversal, un anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y se determinó la irreductibilidad de los recursos asignados a acciones para la igualdad y para el adelanto de las mujeres.

Notas finales

1. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016a. *Autonomía de las mujeres e igualdad de género en la Agenda de Desarrollo Sostenible*. Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. 25 al 28 de octubre, Montevideo.
2. Asamblea General de las Naciones Unidas. 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1.
3. Gasparini, L. y M. Marchionni. 2015. Bridging Gender Gaps? The Rise and Deceleration of Female Labor Force Participation in Latin America: An overview". Documento de trabajo 185. CEDLAS. Universidad Nacional de la Plata. La Plata.
4. ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2015a. *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: Transformar las economías para realizar los derechos*. Nueva York.
5. Con excepción de la República Dominicana, no existen datos armonizados para este indicador para el Caribe.
6. Promedio regional ponderado para mujeres de entre 25 y 34 años de edad. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016b. "Cepalstat: Base de datos y publicaciones estadísticas", consultado en diciembre de 2016.
7. Promedio regional para América Latina y el Caribe para el año 2013 calculado sobre la base de estimaciones nacionales de: OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2016a. "Base de datos de indicadores clave del mercado de trabajo (KILM)", consultado en diciembre de 2016. <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/lang--en/index.htm>
8. CEPAL. 2016a. Op. cit.
9. Con excepción de la República Dominicana, no existen datos armonizados para este indicador para el Caribe.
10. Caribbean Development Bank. 2016. *The changing nature of poverty and inequality in the Caribbean: New issues, new solutions*. Wildey, St. Michael, Barbados.
11. CEPAL. 2016a. Op. cit.
12. Véanse, entre otros, Cerrutti, M. y G. Binstock. 2009. "Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública". Serie Políticas Sociales No. 147. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas), Santiago de Chile; García, B. y O. de Oliveira. 2011. "Family Changes and Public Policies in Latin America", *Annual Review of Sociology* 37 (1): 613-33; Esteve, A., R. Lesthaeghe, y A. López-Gay. 2012. "The Latin American Cohabitation Boom, 1970-2007". *Population and Development Review*, 38(1): 55-81; Rico, M. N., H. Ulmann y C. Maldonado. 2011. "La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010. Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado". Serie Políticas Sociales 193. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), Santiago de Chile.
13. Con excepción de la República Dominicana, no existen datos armonizados para este indicador para el Caribe.
14. Promedio regional simple calculado a partir de los datos de las últimas encuestas nacionales sobre uso del tiempo, disponibles en: CEPAL, 2016b. Op. cit.
15. Gasparini, L. y M. Marchionni. 2015. Op. cit.
16. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2009. *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile.
17. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016c. *Panorama Social de América Latina 2015*. Anexo estadístico. Cuadro 17. Santiago de Chile.
18. CEPAL. 2016b. Op. cit. consultado en enero de 2017.
19. Basado en datos de nueve países: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay, disponibles en: CEPAL. 2016c. Op. cit.
20. Esteve, A. y A. López-Gay. 2014. "El auge de la cohabitación y otras transformaciones familiares en América Latina, 1970-2010", en Rodríguez Wong, L., J. E. Diniz Alves, J. Rodríguez Vignoly, y C. Maldonado Turra (eds.) *Cairo+20: perspectivas de la agenda de población y desarrollo sostenible después de 2014*. ALAP Editora, Río de Janeiro.
21. Ibid.
22. Covre-Sussai, M., B. Meuleman, S. Botterman y K. Matthijs. 2015. "Traditional and modern cohabitation in Latin America: A comparative typology". *Demographic Research*, 32: 873-914, y Covre-Sussai, M., J. Van Bavel, K. Matthijs y G. Swicegood. 2014. "Disentangling the Different Types of Cohabitation in Latin America: Gender Symmetry and Contextual Influences". Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población. 12-15 de agosto, Lima.
23. Ibid.
24. Un primer ejercicio que identifica las diferentes configuraciones o escenarios estratificados de empoderamiento económico y emancipación de género puede verse aplicado al caso uruguayo en: Filgueira, F., M. Gutiérrez y J. Papadópulos. 2011. "A perfect storm? Welfare, care, gender and generations in Uruguay". *Development and Change* 42(4): 1023-48.
25. Promedio regional ponderado para 2013, según datos extraídos de: CEPAL. 2016b. Op. cit.
26. CEPAL. 2009. Op. cit.
27. Aguirre, R. y F. Ferrari. 2014. "La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: En busca de consensos para una protección social más igualitaria". Serie Políticas Sociales 192. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Santiago de Chile.

28. ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2015b. "Igualdad de género, desarrollo infantil y creación de empleo. Cómo obtener el 'triple dividendo' de los servicios de educación preescolar y cuidado infantil". *Documento de políticas 2*. Nueva York.
29. ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2016a. "Redistribuir el cuidado no remunerado y prestar servicios de cuidados de calidad". *Documento de políticas 5*. Nueva York.
30. ONU Mujeres. 2015b. Op. cit.
31. Velasco, M. 2017. "Cuidado Infantil en Ecuador ¿derechos en conflicto?". Documento de insumo para el informe *El progreso de las mujeres en el mundo 2018*. ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres), Nueva York.
32. Araujo, M. C., F. López-Boo, R. Novella, S. Schodt y R. Tomé. 2015. "La calidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador". Resumen de políticas del BID 248. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
33. Sepúlveda, M. y C. Nyst. 2012. *The Human Rights Approach to Social Protection*. Erweko Oy, Helsinki.
34. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2015. "Protección social universal en mercados laborales con informalidad". *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe* No. 12. Santiago de Chile.
35. Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social. 2011. *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. OIT (Organización Internacional del Trabajo) y OMS (Organización Mundial de la Salud). Ginebra; CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile.
36. Arza, C. 2015. "The gender dimensions of pension systems: Policies and constraints for the protection of older women". *UN Women Discussion papers series 1*. ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres), Nueva York.
37. Instituto Cuesta Duarte. 2013. *Formalización del empleo en Uruguay. La Cobertura Activa de la Seguridad Social 2004 – 2012*. Montevideo.
38. ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2016b. *Mais igualdade para as mulheres brasileiras: caminhos de transformação econômica e social*. Brasília.
39. CEPAL. 2016a. Op. cit.
40. El derecho a la sindicalización, a la huelga y a la negociación colectiva son también derechos fundamentales colectivos de los trabajadores y que en gran medida posibilitan el cumplimiento y el reconocimiento de los seis derechos mencionados en el texto.
41. OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2009. *Memorando Técnico: Diagnóstico de la situación de la inspección del trabajo en El Salvador*. Ginebra.
42. Lupica, C. 2013. *Trabajo decente y cuidado compartido: hacia una propuesta de parentalidad*. OIT (Organización Internacional del Trabajo) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Santiago de Chile; Batthyány Dighiero, K., N. Genta y V. Perrotta. 2015. "Avanzando hacia la corresponsabilidad en los cuidados. Análisis de las licencias parentales en el Uruguay Serie Asuntos de Género". CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Santiago de Chile.
43. Haas, L. 2003. "Parental Leave and Gender Equality: Lessons from the European Union". *Review of Policy Research*, 20 (1): 89–114.
44. Mata, E. y D. Cedras. "Plan propone dejar a detenidos salir a trabajar en el día", *La Nación*, 27 de marzo de 2015. San José. Consultado en diciembre de 2016. http://www.nacion.com/nacional/Plan-propone-detenidos-salir-trabajar_0_1477852205.html
45. Corden, A. y D. R. Meyer. 2000. "Child support policy regimes in the United States, United Kingdom, and other countries: Similar issues, different approaches". *Focus 21* (1). University of Wisconsin–Madison, Institute for Research on Poverty.
46. CEDAW. (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer). 1979. Art. 16e.
47. No existe evidencia sistemática de que la tasa de fecundidad deseada en la región sea más alta que la alcanzada entre mujeres con mayores niveles de educación formal. En el caso del Uruguay, la "hipótesis de la doble insatisfacción" según la cual las mujeres de los sectores medios tienen menos hijos que los deseados, mientras que las mujeres de los sectores bajos tienen más hijos que su ideal, se ha confirmado parcialmente (Peri, A. e I. Pardo. 2008. "Nueva evidencia sobre la hipótesis de la doble insatisfacción en Uruguay: ¿cuán lejos estamos de que toda la fecundidad sea deseada?" Serie Divulgación. UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas–, Montevideo). Un estudio realizado en Montevideo y el área metropolitana en el Uruguay también sugiere dicha relación al mostrar una brecha clara entre fecundidad deseada (2,6) y observada (1,4) para mujeres con estudios terciarios (Amarante, V. y W. Cabella. 2015. "La brecha entre la fecundidad deseada y la observada en Montevideo y su Área Metropolitana". *Notas de Población* 100: 11–34, enero-junio de 2015).
48. UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas). 2014. *Estado de la población mundial 2014. El poder de 1800 millones. Los adolescentes, los jóvenes y la transformación del futuro*. Nueva York.
49. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. 12 al 15 de agosto, Montevideo.
50. Naciones Unidas. 1995. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 27 de octubre de 1995. A/CONF.177/20 y A/CONF.177/20/ Add.1.
51. CEPAL. 2016a. Op. cit.
52. ANSES (Asociación Nacional de la Seguridad Social). 2014a. "Circular DAFyD N° 39/14: Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR)". Consultado el 14 de diciembre 2016 en: <http://www.anses.gov.ar/archivos/normativa/cac567f83c5354f9858860ce73bbbc08acf24e26.pdf> y ANSES (Asociación Nacional de la Seguridad Social). 2014b. "Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR.)". Consultado el 14 de diciembre de 2016 en: <http://www.progresar.anses.gov.ar/institucional/resolucion-decreto-9>.
53. Rowley, M. 2016. "Empoderamiento económico de las mujeres en el Caribe." Informe de insumo preparado para *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe*. ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres), Nueva York.

54. UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas). 2013. *Estado de la población mundial 2013. Maternidad en la niñez. Enfrentar el reto del embarazo en adolescentes*. Nueva York.
55. OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2016b. *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2016*. Ginebra.
56. ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2017. "Making social protection gender-responsive. Lessons from UN Women's work in the Eastern Caribbean". *Documento de políticas 7*. Nueva York.
57. INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) y ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2015. *Experiencias internacionales en la elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género*. Ciudad de México.



Casa de las Naciones Unidas
Edificio 128, Piso 3
Ciudad del Saber
Clayton, PANAMÁ
Tel: +507 305-4890
Fax: +507 305-4832

www.onumujeres.org
www.lac.unwomen.org.es
www.facebook.com/onumujeres
www.twitter.com/ONUMujeres