

Modernización del Estado y equidad de género en la Latinoamérica del Bicentenario

Ana Isabel García Quesada¹

Presentación

Uno de los principales retos de América Latina guarda relación con la consolidación de la democracia en toda la región. Y uno de los consensos crecientes surgido de la observación del desempeño de las democracias latinoamericanas en los últimos treinta años consiste en la certeza de que no es posible una democracia sustentable con un Estado débil o disfuncional. El Estado no sólo supone el apoyo fundamental de la democracia en términos institucionales, sino que asegura el imperio de la ley y el goce de los derechos ciudadanos, así como constituye el instrumento clave para el desarrollo económico. Así, la transformación del Estado es un asunto crucial para el presente y el futuro de la región, que adquiere una dimensión más amplia si se plantea desde una perspectiva de equidad de género.

Este documento tiene por objetivo aportar elementos para el análisis, con visión de equidad de género, de la “Transformación del Estado y desarrollo”, tema central de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (Paraguay, octubre 2011). Para ello, se toma como referencia tres recientes balances sobre la situación de las democracias y los Estados latinoamericanos, realizados desde ángulos diferentes: a) a partir del análisis de los avances y desafíos que presenta la región en cuanto a la calidad del ejercicio democrático del poder; b) desde el examen de los logros y la agenda pendiente para la autonomía de las mujeres, como dimensión de análisis de las capacidades de los Estados de la región para resolver los problemas de desigualdad de género.

El primer balance se titula “Nuestra Democracia”², un balance producido de manera conjunta por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Cultura Económica (FCE).

El segundo estudio es “El salto de la autonomía de los márgenes al centro”³ que corresponde a un análisis realizado por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) de la Organización de Naciones Unidas (ONU), utilizando la información recopilada por el Observatorio de Igualdad de Género

¹ Socióloga y comunicadora costarricense, consultora especialista en género y gestión de políticas sociales; Experta Asociada del Centro de Servicios Regionales para América Latina y el Caribe, (RSC-LAC) del PNUD para las áreas de gobernabilidad y de género.

² OEA-PNUD-FCE (2010). *Nuestra Democracia*. PNUD, OEA, FCE. México

³ OIG/CEPAL (2011). *El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Informe anual 2011*. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. CEPAL-ONU, Santiago

para la región (OIG), iniciativa creada por instrucción de los países miembros de la Conferencia Regional sobre la Mujer (reuniones de 2007, reforzada en la de 2010).

El tercer balance regional, también reciente y producido por CEPAL, se refiere al papel y “capacidad de los Estados para superar la desigualdad de género en todas sus dimensiones”. Con el sugestivo título “¿Qué Estado para qué igualdad?”⁴, CEPAL preparó un balance a ese respecto como base para las deliberaciones que los gobiernos del área realizaron en el marco de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer, realizada en Brasilia, en julio de 2010.

Los tres estudios aportan importantes elementos sobre la condición de género de las mujeres y la situación de nuestras democracias que sin duda serán de utilidad para las deliberaciones de los mandatarios en la XXI Cumbre Iberoamericana. Dada su autoría y énfasis, son balances regionales que necesariamente tienen como referencia los más recientes análisis sobre la situación y perspectivas latinoamericanas en materia de ciudadanía, democracia, desarrollo, Estado y equidad de género. Incluso, varios de esos estudios con énfasis en esas temáticas se han realizado contando con el patrocinio del sistema de la ONU y de la OEA. Es por ello que para efectos del objetivo de este documento, se ha decidido tomarlos como punto de partida.

De la revisión de estos balances regionales y de las propuestas que hacen, es posible extraer varias conclusiones sobre la relación entre modernización de los Estados latinoamericanos y equidad de género; y ello a partir de la primera conclusión que se evidencia al tratar de encontrar ese vínculo temático en esos documentos: es necesario identificar con mayor precisión, las principales conexiones conceptuales y virtuosas entre equidad de género y el papel de los Estados en la promoción del desarrollo de Latinoamérica.

Este esfuerzo es especialmente importante para el objetivo central de la próxima Cumbre Iberoamericana, el cual es definir una ruta hacia la necesaria transformación hacia “Estados capaces de dar lugar a un desarrollo que englobe el crecimiento económico y el bienestar de la población”⁵. Sobre todo, porque suele suceder que los análisis y las propuestas que surgen del examen específico de las temáticas de a) equidad de género y b) el binomio Estado-democracia, en función del desarrollo latinoamericano, presentan debilidades en el mantenimiento de la conexión conceptual y metodológica de ambos ámbitos. Algo que no escapa en el caso de los balances más recientes que se toman como referencia principal para la elaboración de este documento.

⁴ CEPAL (2010). *¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Brasilia, 13 a 16 de julio de 2010. CEPAL y Secretaría de Políticas para as Mulheres de Brasil. LC/G.2450/Rev.1. ONU

⁵ Objetivo de la XXI Cumbre Iberoamericana, así enunciada en su sitio oficial: www.mre.gov.py/cumbre-iberoamericana

Este ensayo inicia con un resumen de las principales conclusiones de los estudios regionales mencionados, lo que permite sustentar la necesidad de relacionar los déficit y retos identificados para nuestras democracias, con los avances y desafíos pendientes en materia de equidad de género en la región. Con ese fin, se plantea otra mirada hacia el horizonte de la modernización de los Estados latinoamericanos, a partir de la comprensión de que lo fundamental es fortalecer las capacidades ciudadanas que tienen las mujeres y los hombres que habitan esta región.

En ese contexto, se ofrece información sobre el perfil sociodemográfico de ambos sexos y se pone énfasis en la participación política de cada uno en los espacios de toma de decisión pública, entendiendo que un asunto central en las reflexiones sobre género-Estado-democracia refiere a la crisis de representación que enfrenta el sistema político de la región. A continuación, se repasa brevemente la situación con respecto a las políticas públicas para la equidad de género en la región, bajo la premisa de que la decisión de impulsarlas es producto del consenso regional (y mundial) de que no es posible concebir el desarrollo manteniendo la exclusión y discriminación histórica de la mitad de las mujeres.

A partir de estos elementos, se presenta finalmente un conjunto de reflexiones con la intención de imaginar los posibles escenarios para una modernización de nuestros Estados latinoamericanos, cuyo fin sea avanzar en el desarrollo de la calidad de vida de la pluralidad de poblaciones que lo conforman, con criterios de equidad de género.

1. Las propuestas más recientes para fortalecer la calidad de la actuación estatal latinoamericana a partir de los balances sobre el estado de las democracias y de la autonomía de las mujeres

Se presenta a continuación, una reseña de las principales conclusiones y propuestas generadas a partir de tres balances recientes sobre: a) la situación que presenta la región en cuanto a la calidad de las democracias, b) el papel del Estado en la generación de políticas para la igualdad y equidad de género y c) el avance en el logro de la autonomía de las mujeres. A partir del examen de estos análisis, se fundamenta, a continuación, la necesidad de profundizar, con visión de género, el análisis de la relación entre calidad de la ciudadanía y calidad de la democracia.

1.1. El balance y las propuestas de PNUD-OEA-FCE para aumentar la calidad de las democracias latinoamericanas

A partir de la identificación de los principales problemas que aquejan a las democracias de la región y de relacionar los conceptos de calidad de la ciudadanía, democracia de ciudadanía y calidad democrática, este documento

concluye que “es en las carencias de ciudadanía y en sus razones, donde debemos encontrar los grandes temas de la agenda democrática regional”⁶.

Con el fin de precisar esos déficit y sus causas, se realiza un balance sobre el estado actual y las tendencias en materia de construcción de ciudadanía que existen en la región, examinando los principales aspectos y estándares en cuanto a la ciudadanía, para lo cual utiliza la clásica clasificación de ese concepto de Marshall⁷, de acuerdo a las distintas expresiones que adquiere la ciudadanía según los ámbitos político, civil y social.

Al realizar ese examen sobre los logros y falencias de las democracias latinoamericanas en términos de construcción de ciudadanía, el documento va haciendo un repaso de aspectos como la calidad de las elecciones y de la democracia, la forma como se toman las decisiones de gobierno, los conceptos de legitimidad de origen, de ejercicio y de fines aplicables al ejercicio del poder político; los cambios constitucionales, la vigencia y respeto de derechos y libertades básicas, y la importancia de la satisfacción de necesidades básicas e intereses colectivos. Paralelamente, se ofrecen datos que ejemplifican esos elementos y facilitan una imagen actualizada de la región en la materia.

La crisis del sistema político y de representación también es objeto de análisis, identificándose los principales déficit que aquejan la región a este respecto, para plantear la necesidad de promover “un nuevo Estado para la nueva democracia”, afirmando que “sin Estado, la construcción de democracia de ciudadanía es ilusoria”.

Finalmente y a partir de los déficit identificados, el documento pasa a la dimensión propositiva y plantea la necesidad de que la región priorice políticas públicas eficaces en tres ámbitos clave para la sostenibilidad democrática de la región: a) una nueva política fiscal, b) políticas para la integración social y c) políticas en materia de seguridad pública en el contexto de los complejos retos actuales que afectan a la región.

El informe sostiene “que las democracias latinoamericanas deben hacer frente a tres desafíos para el ejercicio democrático del poder: articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación; fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas, e incrementar, en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces”⁸.

⁶ OEA-PNUD-FCE (2010). *Op Ct.* p62

⁷ Marshall, T.H. (1950). *Ciudadanía y clase social*. Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/seminario09/Marshall.pdf>

⁸ OEA-PNUD-FCE (2010). *Op Ct.* p15

En todas estas reflexiones y propuestas, sólo se advierte dos situaciones en las que se establece una conexión explícita con el concepto de género: a) cuando se analiza algunos aspectos referidos a la ciudadanía política, concretamente al examinar el tema del acceso a los cargos públicos a través de procesos electorales y b) en menor medida, al explicar que un problema de la calidad de las elecciones y de la democracia que persiste en la región, es el déficit de ciudadanía civil y social que enfrentan varias “comunidades” y que la población femenina se encuentra entre ellas. Sin embargo, los indicadores que se presentan para dar cuenta del estatus de los países de la región en materia social, se presentan en valores para el conjunto de la población.

Referidas al ámbito de la ciudadanía política, las otras oportunidades en que las mujeres son mencionadas son las siguientes:

- Al afirmar que la región evidencia un aumento generalizado de la participación y representación femenina en la vida política, sobre todo en cargos de elección popular y otros cargos en órganos político institucionales.
- Cuando, para sustentar el avance con respecto a la incorporación de las mujeres al sistema político, se da cuenta de que en varios países se han incorporado medidas de acción positiva (sistema de cuotas) y principios de paridad en los sistemas electorales.
- Cuando se sustenta la afirmación de que las democracias de la región evidencian signos de maduración al haber llegado al poder, incluso a nivel de las presidencias, representantes de comunidades históricamente marginadas, entre ellas, las mujeres.
- En varios cuadros en los que también refleja la participación de las mujeres en espacios políticos, como es el caso de los congresos y los gabinetes del poder ejecutivo.
- Al advertir que, pese a esos avances, los niveles de representación femenina siguen siendo insuficientes.
- Cuando señala que en algunos países persisten problemas que limitan el proceso electoral, pues afectan la libertad de votantes y candidatos. Entre esos problemas, señala varios que son relevantes para el caso de las mujeres, como las situaciones de indocumentación que todavía afecta a algunos sectores poblacionales y que sucede sobre todo en ciertos territorios, así como situaciones de inseguridad que existen en algunos países. En estos dos casos, sin embargo, no hace consideraciones de género, a pesar de que para las agendas de las mujeres, ambos son identificados como problemas.

En cuanto a las menciones explícitas de las mujeres en el análisis de las dimensiones civil y social de la ciudadanía en la región, éstas se ubican en el balance sobre los avances y desafíos de la región en cuanto a la participación y representación femenina:

- Al dar cuenta de los principales indicadores que se han elaborado desde los años ochenta para mostrar el nivel de adopción de los derechos civiles básicos en la región, entre ellos, los derechos económicos y sociales de las mujeres.
- Al afirmar que la construcción de la ciudadanía política de las mujeres no ha estado acompañada de los correspondientes avances en las esferas civil y social.
- Con la aseveración de que la autonomía económica y física sigue estando condicionada por las relaciones sociales de género, por la discriminación en el mercado laboral y por la inadecuada protección frente a la violencia física.
- A través de recuadros con citas de personajes entrevistados para el estudio, que plantean la invisibilización de las mujeres en las agendas de construcción de ciudadanía y la exclusión de que son objeto las mujeres del sistema político.
- La mención de las mujeres entre los “grupos” que tienen dificultades para acceder a la información necesaria para construir opiniones o para tomar decisiones.

La ausencia de consideraciones de género en la mayor parte de los análisis que componen el estudio, es notoria y llama la atención, máxime cuando el documento proviene de organismos como la OEA y la ONU, que cuentan con un vasto cuerpo de instrumentos, especialistas e informes sobre la situación de las mujeres y de la equidad de género en la región. Incluso es importante la cantidad y variedad de estudios que se han producido al amparo de esos organismos y que vinculan las particularidades de género de las mujeres, con la calidad de la democracia, la construcción de ciudadanía y el papel de los Estados.

Sucede más bien que, por ejemplo cuando se plantea el tema de los problemas de violencia social, de acceso y administración de la justicia, en el texto no aparece ninguna mención que permita conocer las diferencias que existen entre mujeres y hombres a ese respecto. Sin embargo, aparece como nota al pie, en cada caso, una invitación a buscar información sobre las mujeres en determinados estudios, cuya autoría también refiere a los mismos sistemas OEA y ONU.

La posibilidad de haber realizado este análisis, tan completo, sobre la situación y retos de las democracias de la región, con perspectiva de género, sin duda habría enriquecido ese análisis y sobre todo, podría estar contribuyendo a ampliar el conocimiento acerca de las razones por las que la incorporación de las mujeres en los sistemas políticos, en la perspectiva de paridad, constituye un aspecto central para modernizar dichos sistemas y legitimar el ejercicio del poder.

Una buena oportunidad para hacer esa conexión conceptual y operativa, habría sido cuando se explica la importancia de aumentar la legitimidad de ejercicio del poder en Latinoamérica. Así, por ejemplo, podría haberse indicado que esa legitimidad se resquebraja cuando, a pesar de haber sido electo a través de un

proceso electoral que se considera limpio, si un gobierno no resuelve los problemas que aquejan a la sociedad en su conjunto o a algunas de sus poblaciones, carece de legitimidad de ejercicio. Tal podría ser el caso de las demandas provenientes de las mujeres.

También se habría podido incluir la dimensión de género cuando se indica que el “nuevo” concepto de legitimidad de ejercicio del poder, subraya la importancia de que las entidades estatales de la democracia actúen con transparencia, así como que respeten y atiendan el pluralismo que caracteriza las sociedades latinoamericanas.

O bien cuando se arguye que existe un nuevo estándar de exigencia de los y las ciudadanos latinoamericanos, con respecto a los procesos políticos, específicamente en cuanto a la forma de hacer políticas. Así, para los lectores de este estudio, quizás podría haberles resultado esclarecedor ejemplificar este tipo de situaciones, con la forma en que se incorpora -o no- las agendas de las mujeres en los programas de partidos, las estrategias y políticas de los gobiernos o de las entidades públicas.

El aserto que hace el informe sobre que “Los gobiernos no sólo deben ser constituidos democráticamente, sino que también deben gobernar democráticamente”⁹, ciertamente habría adquirido mayor relevancia, sobre todo para quienes entendemos que esos conceptos han estado carentes de connotaciones de género.

1.2. El balance y las propuestas de CEPAL para aumentar la autonomía de las mujeres

En este apartado se reseñará las principales conclusiones y propuestas que plantean dos análisis producidos por CEPAL: “El salto de la autonomía de los márgenes al centro”¹⁰ y “¿Qué Estado para qué igualdad?”¹¹, ambos producidos a partir de la información recopilada por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), cuya Secretaría Técnica está a cargo de la CEPAL misma.

Aunque ambos documentos tienen la misma fuente de información y son producidos por CEPAL, existe un diferente nivel de profundización en el análisis que hacen, así como en las propuestas que realizan. Por ese motivo, se ha considerado importante incluir ambos estudios para esta reflexión. Quizás la razón fundamental de las diferencias entre estos dos análisis, que tienen la misma autoría, CEPAL, sea simple: uno es realizado y presentado por la División de Asuntos de Género (2011) y se presenta como Informe anual oficial del OIG, en tanto el otro (2010) es presentado por la Secretaría Ejecutiva del organismo

⁹ *Ibid.* P76

¹⁰ OIG/CEPAL (2011). *Op Cit.*

¹¹ CEPAL. (2010) *Op Cit.*

regional, que lo supervisó (si bien se indica que la responsabilidad estuvo a cargo de la División de Asuntos de Género).

Sin embargo, no deja de llamar la atención que ambos utilizan la misma fuente de información (OIG), están destinados al mismo objetivo (informar para la toma de decisiones, principalmente de los gobiernos), fueron presentados con menos de un año de diferencia y, a pesar de ello, tienen distinto nivel de profundización y énfasis en el análisis, como también de extensión (102 páginas el producido para julio de 2010 y 42 el publicado en marzo de 2011).

Antes de reseñar las principales conclusiones y recomendaciones que hacen estos dos documentos, conviene explicar la estructura de clasificación de la información y los indicadores que utiliza la herramienta que usan ambos para su análisis, el OIG. Los indicadores, todos provenientes de fuentes oficiales y de estudios realizados por encargo del mismo OIG o en el contexto de sistema de la ONU/CEPAL, se refieren y organizan “en función de tres esferas de la autonomía” de las mujeres: a) la capacidad de decidir sobre su cuerpo y vida, b) las decisiones y actividades económicas y c) su participación y representación en la toma de decisiones políticas.

El análisis producido en 2011 sigue la misma estructura del OIG antes indicada y mantiene permanentemente la categoría de “autonomía” para realizar su balance. Ofrece conclusiones para el ámbito de la autonomía femenina que examina, así como una reflexión sucinta a nivel general. No plantea recomendaciones ni propuestas. Las principales conclusiones de este documento son las siguientes:

- La constatación de que se han producido avances en las tres esferas de autonomía de las mujeres que se examinan.
- El poco conocimiento que se tiene acerca de las articulaciones virtuosas entre los tres niveles de autonomía de las mujeres y que ello forma parte de la agenda de investigación, producción de información y de las políticas de igualdad.
- La existencia de “paredes de cristal” (en alusión a la imagen de “techo de cristal”, como límite para el ascenso de las mujeres a niveles altos de decisión), que impiden el abordaje integral o transversal al que aluden las políticas de género.
- La contradicción que existe entre la forma en que ejecutan las políticas de género (según sectores y sobre todo desde el nivel nacional, aunque cubren parcialmente sólo ciertos territorios) y el enfoque y metodología que plantean las recomendaciones surgidas de los instrumentos internacionales en la materia (políticas integrales, transversales y descentralizadas).
- La estrecha relación que existe para efectos de la autonomía de las mujeres, entre los ámbitos público y privado, lo que evidencia la necesidad de avanzar en la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, así como en la coordinación institucional e intersectorial (que se identifica como débil en la región).

- La necesidad de contextualizar los indicadores de cada dimensión de la autonomía de las mujeres, en “los procesos sociológicos, históricos y culturales” que la condicionan.
- Que “La participación laboral de las mujeres ha influido en el descenso de la fecundidad, lo que, a su vez, ha facilitado el acceso al mercado laboral.”
- “La misma educación es un factor de empoderamiento y de superación de la pobreza. Sin embargo, aún abundan las mujeres pobres e incluso las educadas siguen ganando menos que sus pares varones.”
- “El aumento de la participación política ha cambiado el paisaje democrático, pero quienes llegan a los niveles más altos de representación siguen enfrentando los techos o las paredes de cristal y las barreras culturales y financieras que les impiden ejercer su ciudadanía política con más independencia y recursos.”
- La relevancia que tiene para las mujeres la autonomía económica para poder disfrutar de “una vida saludable y libre de violencia”, a la vez que la constatación de la persistencia de comportamientos discriminatorios, lo que implica que dicha autonomía económica “va de la mano de cambios educativos y culturales”.

Por su parte, el estudio producido en 2010 aclara que utiliza también al OIG como fuente de información y que pone énfasis en la autonomía económica de las mujeres. El documento se estructura en cuatro capítulos. El cuarto capítulo se dedica a presentar conclusiones y propuestas, en tanto en los tres primeros capítulos examina: 1) el papel del Estado en relación a la economía del cuidado y en ese contexto aspectos relacionados con la dimensión de género, principalmente de las mujeres; 2) la situación de las mujeres de la región, para lo cual utiliza el concepto de autonomía y sus tres dimensiones (las mismas de OIG) y 3) la situación de las mujeres de la región en relación al mundo laboral remunerado, que es el ámbito en el que más abunda en información estadística y análisis.

Ese tercer capítulo dedicado al análisis de la participación y relación de las mujeres con la esfera económica, profundiza en diversos campos: a) la segmentación del empleo que tienen, b) el mercado del trabajo asalariado, tanto de índole comercial como doméstico; c) particularidades de su inserción en el mundo laboral como trabajadoras independientes, sea como empleadoras o bajo la modalidad de cuenta propia, los activos que maneja y el acceso a servicios financieros; d) los retos que enfrentan las mujeres con respecto a los servicios de cuidado, f) las luces y sombras del sistema de protección social para las mujeres en condiciones de pobreza y e) el papel que ellas juegan en los esfuerzos por superar la pobreza de los hogares bajo ese nivel.

Las principales conclusiones de este balance son las siguientes¹²:

¹² *Ibid.* P69

- “el factor clave para acabar con la desigualdad primera entre hombres y mujeres radica en cambiar las bases sociales, políticas, culturales y, en este caso, económicas que sostienen la división sexual del trabajo.
- Queda claro que el trabajo abarca mucho más que las tareas que se realizan por un salario o una remuneración en el mercado, por eso se apela a la necesidad de superar el silencio estratégico sobre el trabajo no remunerado, injustamente cargado sobre los hombros de las mujeres, sin que estas reciban reconocimiento ni compensación. De este modo, el tiempo adquiere el valor de un recurso estratégico para las personas, sin cuya redistribución será imposible la igualdad en el trabajo remunerado como principal fuente de ingresos de las personas y las familias.”

En cuanto a las propuestas, el balance presentado por CEPAL en 2010 arroja las siguientes:

- “Reformar, mediante las políticas públicas, los vínculos entre las instituciones fundamentales de la sociedad: el Estado, la familia y el mercado. Estas deben articularse sobre un nuevo pacto social de redistribución del trabajo total entre hombres y mujeres, a fin de facilitar el acceso de estas al mercado laboral en el marco internacional de los derechos humanos.
- (...) generar un pacto fiscal que permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad. Tanto desde el punto de vista del gasto social como de la recaudación de recursos para solventarlo, y especialmente de la estructura tributaria, hay márgenes significativos para avanzar y fortalecer el rol redistributivo del Estado. En esta redistribución deben tenerse en cuenta las necesidades diferenciadas de la población y deben asignarse recursos financieros y técnicos para que la igualdad pase a ser el núcleo central de las políticas públicas. Se requiere de un pacto fiscal redistributivo para proveer a las ciudadanas y los ciudadanos de una seguridad social universal.
- Tomar todas las medidas necesarias desde el Estado, ya sean legislativas, institucionales, educativas, de salud, fiscales o de participación de las mujeres en la toma de decisiones con la finalidad de eliminar los sesgos de género en el mercado laboral y superar la brecha salarial, la segmentación y la discriminación.
- Garantizar los derechos de las mujeres en el mercado laboral y las familias, de manera que cuenten con todas las condiciones necesarias para conquistar la autonomía económica, física y en todas las esferas de la toma de decisiones.
- Una institucionalidad sólida y con capacidad normativa.”

Finalmente, dada su vinculación, se presenta a continuación las principales recomendaciones surgidas de la más reciente Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2010), surgidas en el contexto del estudio

sobre “¿Qué Estado para qué igualdad?” que dicho órgano solicitó a CEPAL preparar¹³:

- “Avanzar en una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral, desarrollar las medidas de política social y económica necesarias para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado, y fortalecer el derecho al cuidado para todas las personas.
- (...) fortalecer la ciudadanía de las mujeres, y promover y reforzar políticas que garanticen los derechos humanos de las mujeres en su diversidad.
- (...) adoptar medidas de igualdad de género, raza y etnia para asegurar la redistribución equitativa de la riqueza.
- (...) ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones de nivel regional, nacional y subnacional mediante la adopción, por parte de los Estados, de las medidas necesarias para asegurar la paridad de género, a fin de fortalecer las democracias de América Latina y el Caribe, con una perspectiva étnico-racial.
- (...) a los gobiernos a enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres y a adoptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a su erradicación en los espacios públicos y privados, prestando especial atención a las mujeres afrodescendientes, indígenas, lesbianas, transgénero, del campo, de la selva, migrantes y de las zonas de frontera.
- (...) promover políticas dirigidas al cambio de los patrones socioculturales que reproducen la violencia y la discriminación hacia las mujeres.
- (...) facilitar el acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías y promover medios de comunicación igualitarios, democráticos y no discriminatorios, así como medidas de políticas orientadas a facilitar el acceso de las mujeres de todas las edades a las comunicaciones y a las nuevas tecnologías de la información, como la educación y la capacitación en el uso de tales tecnologías para la creación de redes, la promoción y el intercambio de información, las actividades educativas, y el empleo especializado en las actividades económicas.
- (...) promover la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, de manera de garantizar las condiciones y los recursos para la protección y el ejercicio de estos derechos en todas las etapas de su ciclo de vida y en los diversos grupos poblacionales, sin ningún tipo de discriminación, basándose en el enfoque integral promovido en el Programa de Acción de la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo y el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, lo que implica garantizar la realización del aborto en condiciones seguras en los casos autorizados por la ley, revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que se hayan sometido a este procedimiento, fortalecer los planes y

¹³ OIG/CEPAL (2011). *Op Cit. Pp39-40*

programas que promuevan la maternidad saludable y reducir los embarazos en la adolescencia.”

1.3. Parentesco y pertinencia para este ensayo de los balances y propuestas de CEPAL y PNUD-OEA-FCE

Sin duda, los tres balances han sido de gran utilidad para realizar esta reflexión sobre las dimensiones de género en la necesaria modernización de los Estados latinoamericanos, en pro de un mayor y mejor desarrollo para generar bienestar y equidad entre sus habitantes. Sin embargo, el esfuerzo por extraer de ellos elementos que facilitaran exponer aquí el vínculo entre género y sus respectivos objetos de análisis ha debido ser mayor en unos casos que en otros, y ello por diversas razones.

También ha sucedido que la utilidad de esos balances para efectos de este ensayo ha sido diferente: en unos casos, la relevancia ha consistido en la profundidad del análisis que ofrecen; en otros, por la abundancia, riqueza y presentación de la información estadística; y en otros casos, por las relaciones que sus análisis han establecido en relación con el tema que nos ocupa.

Estas observaciones adquieren importancia a partir de las reflexiones que a continuación se hacen sobre las dimensiones de género en la construcción de ciudadanía en la región, pues sustentan una preocupación fundamental en la realización de análisis y la generación de propuestas en materia de modernización estatal, calidad de la ciudadanía y calidad de la democracia: la tendencia que existe de no vincular, de manera rigurosa y pertinente, género con esas temáticas. En cuanto a la profundidad y rigor de los tres balances regionales examinados, se debe indicar que dos de ellos responden a esas cualidades (“Nuestra Democracia” y “¿Qué Estado para qué igualdad?”), en tanto otro (“El salto de la autonomía...”) se caracteriza por su brevedad y falta de profundización del análisis, manteniéndose más bien en un nivel descriptivo e informativo a través de cuadros, gráficos y tablas.

Visto desde el objetivo de este ensayo (reflexionar sobre la relación entre el concepto de equidad de género y el de modernización estatal), sin duda ofrece mayores elementos para el análisis que nos ocupa el balance que hace CEPAL sobre el binomio Estado-igualdad (de género), tanto porque examina y profundiza en un aspecto clave para el objetivo de equidad de género y para el de modernizar los Estados de la región, como porque mantiene el rigor analítico y conceptual del binomio que trata.

En el caso del balance de OEA-PNUD-FCE sobre “Nuestra Democracia” lo que se valora es sobre todo la calidad del análisis que hace de una serie de aspectos relevantes de su objeto de estudio; aunque resulta débil en cuanto al vínculo conceptual y metodológico que realiza entre ese objeto de estudio y la dimensión de género de la construcción y calidad de la ciudadanía.

Ello implica que, a diferencia del que analiza el binomio Estado-igualdad (de género), no ha sido posible extraer de este balance regional conclusiones y recomendaciones con consideraciones de género, excepto para el único aspecto sobre el que sí establece ese vínculo conceptual y analítico: sólo ha tomado en consideración para su análisis las diferencias de género entre mujeres y hombres de la región en cuanto a su acceso a cargos públicos, que es tan sólo un aspecto de la ciudadanía (específicamente de la ciudadanía política). Así, ha dejado de lado consideraciones de género que podrían contribuir a identificar acciones más efectivas para fortalecer las capacidades sustantivas de quienes habitan en la región, que contribuyan a la modernización de los Estados y al desarrollo de nuestros pueblos.

La debilidad señalada –siempre para efectos de este ensayo- en el caso del balance sobre las democracias de la región en cuanto a que no vincula, conceptual y metodológicamente (de manera rigurosa y permanente), su objeto de estudio con la dimensión de género del mismo, debe hacerse con respecto al balance ofrecido por CEPAL/OIG sobre el estado de la autonomía de las mujeres. En este caso, aparte de que profundiza poco en el análisis de los datos que ofrece, el mismo carece de un esfuerzo por vincular su objeto de estudio –el grado de avance en la autonomía de las mujeres, como signo de igualdad (de género)- con las capacidades estatales y la democracia en la región.

Otra particularidad que tiene el Informe 2011 producido por CEPAL/OIG para este trabajo es que el balance tiene el acento puesto en un aspecto de la ciudadanía de las mujeres, el referido a la autonomía alcanzada en términos físicos, económicos y en cuanto a su participación en la toma de decisiones públicas. Es decir, como se verá más adelante cuando se comente sobre las dimensiones de las capacidades ciudadanas para ejercer dicha ciudadanía, ello implica que ese balance regional relativiza la importancia de otros aspectos importantes para la construcción de ciudadanía y aumentar la calidad de la democracia, como son, por ejemplo, los referidos a la situación educativa, la violencia social, las condiciones de pobreza y la desigualdad social.

Además sucede que el Informe que surge de CEPAL/OIG insiste en mirar los problemas de la inequidad de género como un asunto que debe ser tratado y analizado sobre todo por la población femenina: *“Del análisis de los cambios ocurridos en cada esfera de la autonomía (económica, en la toma de decisiones y física), se desprende que las políticas públicas son construcciones materiales y simbólicas. Los cambios muestran desfases entre las autonomías y se observa que estas no surgen en forma sincrónica, ya que no dependen solo de la fuerza del movimiento social de mujeres. No obstante, si este movimiento no es capaz de instalar una agenda política, el proceso será más lento y fragmentado”*¹⁴.

¹⁴ *Ibid.* P5

Como se verá más adelante, se trata ésta de otra debilidad que debe ser superada para efectos de analizar la realidad social y reflexionar sobre la calidad de la ciudadanía, la calidad de la democracia y el papel del Estado, pues en todos esos ámbitos la dimensión de género es consustancial; siempre que se recuerde y mantenga el rigor al hacerlo, de que “género” no es igual a “mujer”: mujeres y hombres tenemos condiciones de género, por lo que el problema de desigualdad e inequidad nos implica a ambos.

Estos sesgos en el estudio de CEPAL/OIG hacen que, para efectos de este ensayo, se valore ese documento sobre todo por la importante información estadística, seriada y actualizada que ofrece.

A pesar de que, como se ha indicado, el balance realizado por CEPAL sobre Estado-igualdad (de género) es, entre los tres estudios regionales examinados, el que ha resultado, directa y conceptualmente, más útil para efectos de este ensayo, es necesario indicar que también presenta limitaciones, en términos de uso pues su énfasis está dirigido a “responder a los drásticos cuestionamientos que se plantean, desde la perspectiva de la igualdad de género, sobre el papel y las modalidades de actuación del Estado, debido tanto a la persistencia de las estructuras de desigualdad en América Latina y el Caribe como a los propios avances en los procesos de igualdad”¹⁵.

Es decir, es un balance que trata de brindar respuestas a quienes se preocupan del papel del Estado en función del objetivo de lograr la igualdad y equidad de género; con lo cual, quizás, no logre generar el mismo interés entre quienes se ocupan de mejorar las capacidades del Estado para promover el desarrollo, pues la vía de entrada al análisis y descripción de los problemas se hace desde y con un lenguaje que no les es común.

Por otra parte, aunque el balance de CEPAL advierte que “Al examinar los antecedentes para responder a esta pregunta, se deben sumar además los cambios demográficos, los cambios en la composición y dinámica de las familias, los avances democráticos, los cambios científicos y tecnológicos y la globalización en todas sus dimensiones”¹⁶, lo cierto es que se concentra en el tema del cuidado, para lo cual trata el tema de la tipología de las familias y da cuenta de los cambios demográficos.

Con estas observaciones y precisiones, lo que se quiere indicar es que las deliberaciones sobre la necesaria modernización de los Estados de nuestra región, para que promuevan el desarrollo en contextos democráticos, deberían partir de un análisis más integral y consistente sobre las capacidades para ejercer la ciudadanía que tienen mujeres y hombres en la región, especialmente las referidas a la construcción de ciudadanía sustantiva y sobre las dinámicas que se

¹⁵ *Ibid.* P18

¹⁶ CEPAL (2010) *Op Cit.* P18

generan a partir de esos ejercicios. De esa forma, podría comprenderse mejor, a nivel político y también social, la importancia de desarrollar políticas públicas para la equidad de género en nuestros países, que incluyan la incorporación estratégica de criterios de equidad de género en las políticas sectoriales que se identifican como prioritarias para mejorar la calidad de la democracia y la efectividad de las acciones estatales (como plantea el balance de OEA-PNUD-FCE).

Pues, como subraya el balance sobre “Nuestra Democracia”, “los gobiernos no sólo deben ser constituidos democráticamente (legitimidad de origen); además, deben gobernar democráticamente (legitimidad de ejercicio)”¹⁷. Es decir, la legitimidad del ejercicio del poder en la región tiene también relación con los fines y resultados que se producen, así como con los problemas que no atiende, esto es, con la forma de hacer políticas públicas.

Esta visión amplia sobre la legitimidad de ejercicio del poder destaca la importancia de, entre otros, los déficit identificados y denunciados en cuanto a pluralismo y transparencia en las instituciones estatales o la forma de hacer políticas públicas. Sin duda, dicho estudio podría haber enriquecido ese aserto si hubiera conectado el análisis con la dimensión de género de esos déficit y, como se tratará de explicar más adelante y formará parte de las conclusiones de este trabajo, se comprendiera que, en el tanto el ejercicio del poder genere y promueva la igualdad de género, esos resultados contribuirán a legitimarlo, conformándose una suerte de círculo virtuoso.

Todos estos aspectos son, sin duda, relevantes para una visión con criterios de equidad de género de las áreas a considerar para “repensar el futuro de Iberoamérica en términos de un Estado eficiente, eficaz y efectivo, donde las fuerzas del mercado y del Estado se fusionan en el interés de crear una institucionalidad para y por la ciudadanía”; para “ahondar en el proceso de dotarla de calidad (a la democracia), profundizándola de manera uniforme y traduciéndola en un mundo de oportunidades reales para el conjunto social, sin distinciones de naturaleza ninguna” (presentación de la XXI Cumbre Iberoamericana).

Por tanto, nos encontramos ante el reto de plantear, a partir de los datos, análisis y propuestas que ofrecen estos dos balances regionales, una reflexión sobre cómo interviene la situación y condición de género de las mujeres en el marco de los problemas de la democracia.

2. Otra mirada sobre equidad de género y ciudadanía en Latinoamérica

Tal como afirmábamos en una publicación anterior¹⁸, si bien para establecer el grado de desarrollo latinoamericano es relevante examinar la situación de

¹⁷ OEA-PNUD-FCE. (2011) *Op Cit.* P76

¹⁸ García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2000). “Género y ciudadanía en América Latina: otra mirada al horizonte”, en: Meentzen, A. y Gomáriz, E. (Comp.). *Democracia de Género. Una*

governabilidad, es decir, las articulaciones del ejercicio del poder que permiten el desarrollo de los países, en el contexto de los problemas fundamentales en los sistemas políticos, adquiere especial importancia la calidad de la ciudadanía y aplicar criterios de género en ese análisis.

Efectivamente, el análisis de la calidad de la ciudadanía con perspectiva de género, facilita la comprensión sobre las diferencias que existen entre mujeres y hombres en cuanto a sus capacidades para ejercer la ciudadanía de manera sustantiva.

2.1. Consideraciones conceptuales

Como se sabe, el concepto de ciudadanía refiere al ejercicio de los derechos por parte de las personas y tiene como punto de partida la igualdad política de las y los ciudadanos. Es, como indicaba el clásico Marshall¹⁹, el máximo estatus que una comunidad política determinada otorga a algunos de sus habitantes.

Tal como indica el estudio de OEA-PNUD-FCE, “Describir el estado de la ciudadanía nos permite ingresar al tema de la calidad de nuestras democracias. (...) A mayor creación de ciudadanía, mayor calidad democrática e inversamente. A su vez, menor la calidad de la democracia, menor su legitimidad, con la secuela previsible de pérdida de sostenibilidad”²⁰. La conclusión que hace el mencionado estudio a partir de estas afirmaciones son fundamentales para el presente análisis de género sobre la necesaria modernización del Estado: *“Es en las carencias de ciudadanía y en sus razones, donde debemos encontrar los grandes temas de la agenda democrática regional”*²¹.

Ciertamente nos encontramos en una coyuntura en la que ya se ha superado la errónea creencia que privó en buena parte del siglo pasado, sobre todo en los países en condiciones de pobreza, de que era posible desligar el desarrollo socioeconómico del desarrollo sociopolítico y la democracia, priorizando el primero. Hoy es un aserto que no es posible separar ambos tipos de desarrollos, pues son la cara de una misma moneda: el desarrollo humano (algo que queda muy claro en el estudio sobre “Nuestra Democracia”). Y, sin embargo, no es menos cierta la encrucijada en que se produce este consenso sobre las dimensiones del desarrollo y su relación con la construcción de las democracias, pues tiene lugar en el contexto de la crisis de época que vive la región y el mundo, una de cuyas expresiones es la crisis de la política (o del sistema político²²).

propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI. Fundación Heinrich Böll y Fundación Género y Sociedad (FHB-GESO), San Salvador

¹⁹ Marshall (1950) *Op Cit*

²⁰ OEA-PNUD-FCE. (2011) *Op Cit*. p62

²¹ *Ibid*. p62

²² Adoptando la acepción integral del concepto sistema político, tal como lo utiliza Enrique Gomáriz “(...) sistema compuesto por “las instituciones públicas y políticas, cuya ordenación queda establecida a partir del texto constitucional” (acepción restringida, referida principalmente a lo que

Es decir, nos encontramos ante una modificación paradigmática que plantea que para superar la crisis del sistema político se debe fortalecer la democracia ciudadana, entendida como aquella que busca sanear y fortalecer los mecanismos de representación (democracia electoral) y articularlos de manera sinérgica con la participación. Se entiende que la democracia ciudadana es indispensable tanto para resolver la crisis de la política como para hacer sostenible el desarrollo humano.

Pero al elegir esta opción, tal como explica Gomáriz²³, se debe reconocer que la calidad de la democracia se basa tanto en el aumento de la calidad de las instituciones y su funcionamiento, como, sobre todo, en la calidad de la ciudadanía. Y sucede que durante algún tiempo se ha quedado rezagada en la agenda para superar la crisis y fortalecer la democracia ciudadana un elemento fundamental: la construcción de ciudadanía.

Tomando como punto de partida el reconocimiento de esa lógica propia del concepto de ciudadanía (ejercicio de los derechos), para hacer un análisis como el presente es necesario y útil distinguir entre *dimensiones* y *calidades* de la ciudadanía.

Decíamos en un análisis anterior²⁴, que existen tres dimensiones principales de referencia y ejercicio de la ciudadanía: hay una dimensión **formal** de la ciudadanía, referida a la población que reside en un Estado de Derecho, que le atribuye derechos y deberes; una dimensión **sustantiva** de la ciudadanía, que es el estadio cuando las personas se apropian de los derechos formales para discernir, decidir y elegir soluciones colectivas; y una dimensión **activa** de la ciudadanía, referida a las personas que deciden organizarse y/o participar directamente en los asuntos públicos. También se señalaba que existe una relación directa entre calidad de la ciudadanía y calidad de la democracia; y que hoy se comprende que la calidad de la democracia depende no sólo de la calidad de las instituciones, sino también de la calidad de la ciudadanía y de la articulación de ambas.

Conviene considerar que las tres dimensiones del ejercicio de la ciudadanía no están radicalmente separadas, así como que una buena calidad de ciudadanía sustantiva y ciudadanía activa suele traducirse en la ampliación de los derechos ciudadanos, es decir, de la ciudadanía formal. Algo que a su vez facilita el

se entiende también por régimen político), así como “la opinión pública, la cultura política, el desarrollo de la ciudadanía; es decir, todo lo que se relaciona con gobernantes y gobernados”. En: Gomáriz, Enrique (2010). “Las políticas públicas y el sistema político”, en *Política Pública Hoy*. no. 11, año 1. Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia. Disponible en: http://api.ning.com/files/QQ3peWVV9xTnrEOaw6QK5r4F62TMYV21-jJbRpx8AAnc5XQeRupm-sdM0ZjhztsYq12253il93tHP4rs*Hwj7LmE31dqFYNP/BoletinPoliticaPublicaHoyN11.pdf

²³ Gomáriz, Enrique (2001). *La encrucijada de los partidos políticos en el inicio del siglo XXI*. Documentos de Trabajo, Fundación Friedrich Ebert. San José

²⁴ García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2000). *Op Cit.*

aumento de calidad de las otras dos, pudiéndose producir un círculo virtuoso. También es pertinente señalar que durante los últimos decenios del siglo pasado, fue frecuente la confusión entre estas tres dimensiones de ejercicio de la ciudadanía, principalmente entre la sustantiva y la activa. Hoy, todo indica que, afortunadamente, se ha superado esa errónea idea que estuvo presente en Latinoamérica, de que se construía ciudadanía sólo o fundamentalmente a partir del aumento de la ciudadanía activa, tomándose como referencia el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, debe reconocerse que “la ciudadanía sustantiva tiene como su escenario más frecuente el referido a la representación y que para que una representación democrática funcione bien, debe existir ciudadanía sustantiva de calidad. Si no es así, se trataría de una democracia delegativa, es decir, aquella en la que el o la ciudadana formal no se apropia de sus derechos y obligaciones, sino que delega en el gobierno el conjunto de la solución de sus problemas. La ciudadanía sustantiva no delega en ese sentido, sino que, sobre la base de la confianza respecto de sus conciudadanos, acepta que otros le representen y por ello los elige soberana y democráticamente (y está dispuesta a retirarle la confianza si no actúa de acuerdo a lo que se supone ha sido motivo de su elección). (...) Existe creciente consenso acerca de que la debilidad crucial de América Latina no ha sido, en las últimas décadas, un déficit de grupos organizados de ciudadanos participando de forma sostenida y directa. (...) La cuestión es que ese asociativismo en América Latina no se asienta sobre una amplia ciudadanía sustantiva, entre otras razones porque la ciudadanía activa, social o política, se ha preocupado muy poco de fortalecerla.”²⁵

Es decir, existe una correlación entre la debilidad de la ciudadanía sustantiva y la crisis de la democracia en nuestra región, pudiéndose concluir que sólo a través del aumento de esa dimensión de la ciudadanía, de forma articulada con el desarrollo de la ciudadanía activa, será posible contribuir a la construcción de una base estable para la consolidación de la democracia en nuestra región.

Puede comprenderse ahora mejor la razón de esta propuesta de realizar otra mirada sobre la relación entre género y ciudadanía. Las “carencias de ciudadanía” que identifica el estudio sobre “Nuestra Democracia” se refieren sobre todo a déficit en cuanto al ejercicio de la ciudadanía sustantiva y a este respecto existen diferencias importantes entre mujeres y hombres en la región.

2.2. Capacidades para ejercer la ciudadanía y ejercicio de la misma

A partir del aserto de la relevancia de la construcción de ciudadanía sustantiva para el mejoramiento de la calidad de las democracias latinoamericanas y del hecho de que la mayoría de los habitantes de la región cuentan con ciudadanía formal, conviene conocer la diversidad de situaciones y tipos de habitantes que se

²⁵ Gomáriz, Enrique. (2001) *Op Cit.*

pueden identificar en la realidad latinoamericana actual en relación con las capacidades que tienen para ejercer su ciudadanía, así como las particularidades de género a ese respecto. Un balance al respecto²⁶ indica que en la región conviven los siguientes tres tipos de universos:

- a) personas con bajo nivel de capacidades y débil ejercicio de su ciudadanía,
- b) personas con suficientes capacidades, pero que apenas ejercen su ciudadanía en el ámbito público y
- c) personas que ejercen sus capacidades desde el ámbito privado hasta el público y político.

Ese mismo análisis determinó las principales diferencias entre mujeres y hombres de la región con respecto a sus capacidades ciudadanas:

- Respecto de la ciudadanía formal, las diferencias entre mujeres y hombres se han reducido a su mínima expresión en los últimos 50-60 años.
- En cuanto a la ciudadanía sustantiva, la situación es claramente diferente.
- Existen cambios notables en las capacidades simbólicas de las mujeres, al mismo tiempo que espacios específicos en donde esos cambios presentan un ritmo radicalmente menor.

Por lo tanto, en el análisis de la ciudadanía y la democracia en la región es necesario considerar esta dinámica cambiante. Y en ese contexto, es recomendable contar con información e imagen actualizadas sobre la condición de género de las mujeres latinoamericanas, evitando mantener el diagnóstico de mediados del siglo pasado y, sobre todo, partir de análisis parciales o sesgados. Sólo así es posible reconocer con propiedad el lugar donde se sitúan hoy las mujeres (y hombres) latinoamericanas para el ejercicio de su ciudadanía.

Una apretada síntesis de lo que muestra la información estadística y no estadística sobre el perfil actual de las mujeres latinoamericanas evidencia cambios fundamentales en los últimos cuarenta años. El perfil de las latinoamericanas de fines de los años sesenta se basaba en una alta fecundidad promedio, una mediana esperanza de vida (sólo algo mayor que la de los varones), una clara brecha escolar respecto de los hombres, un bajo registro laboral, ausencias culturales de género y una legislación altamente discriminatoria. A fines del primer decenio de este siglo, el perfil de las mujeres en Latinoamérica se basa en una baja/mediana tasa de fecundidad promedio (por debajo de 3 hijos por mujer), un aumento apreciable de la esperanza de vida (duplicando su ventaja frente a los varones), una escolaridad igual o superior a la de los hombres, un creciente registro de participación laboral (en torno al 40% de la Población Económicamente Activa), presencia de referencias culturales e incluso de políticas públicas a favor de la equidad de género y una legislación que ha eliminado claramente sus aspectos más discriminatorios.

²⁶ García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2000). *Op Cit*

Esta imagen actualizada del perfil promedio de las mujeres de la región coincide con el reciente balance que ha hecho ONU-Mujeres²⁷, el cual indica que la situación y condición de género de éstas es hoy claramente distinta a la de hace varios decenios, destacando “algunos de los grandes avances detectados recientemente contra la discriminación de las mujeres en Latinoamérica, particularmente en el campo político y en la lucha contra la violencia de género.”

Tomar en cuenta el cambio del perfil sociodemográfico y de las condiciones de género de las mujeres latinoamericanas es imprescindible para captar el notable incremento de sus capacidades simbólicas en cuanto a la ciudadanía sustantiva. Y ello es fundamental para reflexionar sobre las causas por las que el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres encuentra todavía dificultades y resistencias importantes en la región.

3. Equidad de género y ejercicio del poder en Latinoamérica

En ese contexto, es necesario advertir que no se debe confundir ausencia o débiles capacidades de las mujeres para ejercer su ciudadanía, con las dificultades del ejercicio práctico de las mismas. Esto quiere decir que, habiéndose producido un salto considerable en los indicadores educativos y socioprofesionales de las mujeres latinoamericanas en los últimos 40-50 años, ese crecimiento no ha sido de igual proporción en el ámbito de la participación política.

Efectivamente, la información sistemáticamente registrada desde hace un par de decenios en la región²⁸, evidencia que en esta región continúa existiendo una

²⁷ ONU-Mujeres (2011). *ONU destaca avances en igualdad de género en Latinoamérica pero pide más compromiso*. Disponible en: <http://www.noticiassin.com/2011/07/onu-destaca-avances-en-igualdad-genero-en-latinoamerica-pero-pide-mas-compromiso/>

²⁸ Los esfuerzos por recopilar, sistematizar y ofrecer información cuantitativa y cualitativa, con indicadores homologables, clasificada según áreas temáticas para el avance en la equidad de género y que facilitaran el análisis en el tiempo, tienen su origen en la región latinoamericana en los estudios sobre la condición de las mujeres realizados en Centroamérica a fines de los años ochenta por el consorcio conformado por FLACSO, CSUCA y la Universidad para la Paz, en el marco del proceso de pacificación alcanzado en esa coyuntura. Esta iniciativa y metodología fue luego trasladada al nivel regional por FLACSO, para realizar un balance sobre la situación de género de las mujeres latinoamericanas en el contexto de la IV Conferencia sobre la Mujer de la ONU. Desde fines del decenio de los noventa del siglo pasado, varios organismos regionales y mundiales también fueron ajustando sus sistemas de registro de información estadística, para incorporar de manera permanente información desagregada por sexo de los principales indicadores oficiales producidos en los países y que se utilizan para monitorear su desarrollo. Tal fue el caso de CEPAL, varias agencias de la ONU y algunas entidades dedicadas a la investigación y el desarrollo sobre diversas temáticas. Más recientemente, el principal esfuerzo a este respecto para la región latinoamericana se concreta a través de la constitución, en 2007, del Observatorio para la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) por mandato de la “Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe”, órgano de la ONU; cuya

subrepresentación femenina en los cargos de decisión pública, tanto en cargos de elección popular como en los que son por designación. Pero también permite constatar, tal como lo ha expresado recientemente ONU-Mujeres²⁹, que “Latinoamérica puede felicitarse por el peso que la mujer ha logrado en el ámbito político en numerosos países de la región”, destacándose la elección por primera vez de mujeres Presidentas de Gobierno desde los años noventa del siglo pasado en varios países (Nicaragua, Panamá, Argentina, Chile, Brasil y Costa Rica), así como el rompimiento del “techo” del 30% de la proporción de mujeres entre los parlamentarios de algunos países, como se verá más adelante.

En la actualidad, cuatro de los 18 países latinoamericanos con democracias electorales tiene a una mujer como Presidenta, lo que significa que para el 22% de la ciudadanía de la región, hoy ya no es una excepción o una rareza elegir a una mujer para dirigir los destinos de sus países. El aumento de la proporción de mujeres en las fórmulas presidenciales es, efectivamente, cada vez más una constante en las papeletas que presentan los partidos políticos, lo que también significa que las mujeres son hoy más visibles entre quienes finalmente ganan las elecciones y ejercen la presidencia de las Repúblicas latinoamericanas.

La información disponible a través del OIG³⁰ indica que en los congresos y los concejos municipales, las mujeres latinoamericanas no superan todavía hoy, en promedio, el 22% de quienes son elegidos como representantes ante los parlamentos nacionales (19% a nivel mundial) y de los municipios. Como se ha indicado, ese promedio regional de representación femenina sólo es superado en 7 congresos nacionales, los de: Bolivia, Perú, México (28%-29%), Ecuador (32%) y desde hace varios años Argentina y Costa Rica (38%-39%), al igual que Cuba (donde las mujeres son el 43%).

A nivel de elección de concejales municipales, el promedio regional es superado por esos mismos países, a los que se les suma República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Chile. En este nivel de elección popular, los resultados electorales están evidenciando las dificultades para aplicar medidas como la cuota mínima o criterios de paridad en las nóminas que se presentan al electorado, pues se trata de puestos uninominales en los que -al igual que con las fórmulas presidenciales- la ciudadanía debe elegir sólo a una persona titular, aunque le acompañen otros como suplentes o vicealcaldes.

En cuanto a los puestos por designación, en la región, la participación femenina es más reducida en comparación con los cargos antes mencionados. De acuerdo al

secretaría, definió ese mismo órgano, está a cargo de CEPAL a través de su División de Asuntos de Género.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ OIG (2010). *Mujeres al poder*. Boletín No. 1 del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Diciembre. Disponible en: www.eclac.cl

OIG/CEPAL³¹, el promedio regional se sitúa (fines de 2010) en 24% de mujeres en los gabinetes ministeriales, sucediendo que la proporción de ministras al inicio de un gobierno “no se ha mantenido constante en los períodos gubernamentales”. Es ésta una de las principales características de este ámbito de participación política, que no sólo dificulta el seguimiento, sino que también evidencia la debilidad de que no exista normativa que obligue a aplicar medidas similares de acción afirmativa o de paridad en las designaciones de los equipos ministeriales.

Sólo superan ese promedio regional de Ministras, Nicaragua (que en 2010 las mujeres representaban el 68% del gabinete), Costa Rica (46%), Ecuador y Bolivia (35% y 38% respectivamente), Perú (33%) y Chile (27%). Sin embargo, es necesario advertir que desde mediados del decenio pasado, la región evidenciaba una tendencia hacia el aumento de la presencia de mujeres en los gabinetes de los gobiernos, aunque ciertamente se trata de un crecimiento lento y se mantiene el sesgo a nombrar mujeres sobre todo en las carteras encargadas de áreas sociales. También hay que señalar que algunos de los países con más tiempo de haber aprobado normativa para aplicar medidas como la cuota mínima o criterios de paridad, están demostrando esa voluntad política también a la hora de la conformación de los equipos de gobierno.

Pero la debilidad de que no exista obligatoriedad para que el poder ejecutivo demuestre también criterios de equidad de género a la hora de conformar sus equipos de gobierno, hacen que gabinetes una vez paritarios (como el de Chile entre 2006-2010 o el actual de Nicaragua), no aseguren el mantenimiento de esa tendencia.

Colombia es el único país que ha normado para aplicar la medida de cuota mínima para las mujeres en cargos de dirección en la administración pública por designación (pero no hay norma de cuota mínima para puestos por elección popular). Por su parte, Costa Rica cuenta con jurisprudencia y recientes leyes que obligan a que órganos colegiados de dirección de entidades públicas (como los bancos estatales) y de organismos que agrupan a gremios y promueven el desarrollo local, por ejemplo, apliquen, al igual que para los puestos de elección popular, criterios de paridad de género. Todo indica que existe un amplio campo todavía por explorar en la región, para avanzar en la aplicación de criterios de equidad de género también en este tipo de espacios de toma de decisiones políticas.

El otro nivel de toma de decisiones públicas relevante para efectos de profundizar en la valoración, con criterios de género, de la forma de hacer política de los Estados latinoamericanos hasta el momento, refiere a la presencia de mujeres en el poder judicial. El principal indicador que se utiliza para efectos comparativos a este respecto, es la composición por sexo de los máximos tribunales de justicia, pues ya desde hace varios decenios se advierte que la proporción de mujeres es

³¹ OIG/CEPAL (2011). *Op Cit.*

creciente y mayor en los niveles inferiores de las judicaturas (principalmente debido a la feminización de la profesión de abogados).

A este respecto, la información disponible indica³² que las mujeres son, “en promedio, el 19% del total de los cargos en el máximo tribunal de justicia de la región”, siendo que en “9 países tienen una representación que no supera el 15%, 11 países tienen una representación de entre el 15% y el 30%, y 14 países están cerca de alcanzar el tercio de los cargos en la máxima entidad del poder judicial”.

4. Principales causas que dificultan la participación y representación de las mujeres en espacios de toma de decisión pública

A partir de este cuadro sobre la participación femenina en estructuras de poder político en la región, es pertinente reflexionar sobre las causas de las dificultades que encuentran las mujeres para participar en esos espacios de decisión. Los análisis indican que esas causas refieren a dos aspectos fundamentalmente: por un lado, la evidente resistencia a compartir el poder público por parte de los hombres y, por el otro, la tensión en las mujeres mismas entre contar con suficientes capacidades para ejercer su ciudadanía de manera simbólica y su voluntad de así hacerlo (un derecho que suele olvidarse que tenemos todos, mujeres y hombres)³³.

Con respecto al primer tipo de dificultades, existe ya abundante literatura que describe la naturaleza históricamente patriarcal del poder social y político³⁴, y a partir de ahí los obstáculos e impedimentos que ese poder coloca a la participación de las mujeres. Pero, sea por esa razón o por decisiones autónomas de las mujeres, o por ambas y, tomando como un hecho que hoy la gran mayoría de las mujeres de la región –al igual que los hombres- posee ciudadanía formal, puede coincidir con la identificación³⁵ de tres principales subconjuntos de tipos de ciudadanas latinoamericanas:

- a) mujeres con débiles capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y por tanto con graves dificultades para dicho ejercicio (en el que se cruza una serie de exclusiones, de etnia, socioeconómicas y específicas de género);
- b) mujeres con suficientes capacidades para el ejercicio de la ciudadanía, pero que no la ejercen en el ámbito público -especialmente en los espacios de toma de decisión- ;
- c) mujeres con suficientes capacidades –especialmente simbólicas- que ejercen su ciudadanía en el espacio social y están dispuestas a ejercerla

³² *Ibid.* p37

³³ Para ampliar sobre este tema y conocer referencias bibliográficas, consultar: García y Gomáriz, 2000 (pp. 62y 63).

³⁴ Para mayor información a este respecto, ver: Gomáriz, Enrique (1992). “Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: Periodización y perspectivas”. En: Fin de Siglo. Género y Cambio Civilizatorio, ISIS INTERNATIONAL/Ediciones de las Mujeres No. 17, Santiago.

³⁵ García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2000). *Op Cit*

también en el ámbito propiamente político (donde chocan con los obstáculos antes mencionados).

Conocer esta realidad dentro del conjunto de mujeres es relevante para el análisis de nuestras democracias y la generación de propuestas para modernizar los Estados latinoamericanos, pues facilita identificar líneas de acción que, lamentablemente, suelen dejarse de lado, sobre todo cuando los esfuerzos se concentran en promover la ciudadanía simbólica, olvidándose lo que en este documento se subraya: que lo fundamental para el desarrollo de nuestros pueblos es ampliar la construcción de ciudadanía sustantiva y que ello es especialmente importante en el caso de las mujeres.

Tal como indica el balance sobre “Nuestra Democracia”³⁶, la construcción de la ciudadanía política de las mujeres en la región no ha estado acompañada de los correspondientes avances en las esferas civil y social. Su autonomía económica y física sigue estando condicionada por las relaciones sociales de género, por la discriminación en el mercado laboral y por inadecuada protección frente a la violencia física.

A ese respecto, el balance producido por CEPAL sobre “¿Qué Estado para qué igualdad?” concluye haciendo un llamado hacia la concreción en la región de un modelo de “Estado abierto, democrático, participativo e igualitario y una igualdad que se deriva del ejercicio pleno de los derechos, es decir, de la titularidad de los mismos. Se plantea un Estado donde la voz de las mujeres forme parte de los procesos de la toma de decisiones, lo que entraña justicia y el reconocimiento de las necesidades y capacidades de todas las personas, especialmente aquellas relacionadas con el cuidado. Solo bajo esas circunstancias será posible que su ingreso al mercado laboral no se produzca en condiciones de sobreexplotación y pobreza de tiempo. Este es el desafío que se presenta para las sociedades contemporáneas y es también el motivo por el cual los Estados, como expresión de la democracia, deben velar por la incorporación de la igualdad como eje del desarrollo”³⁷.

En ese contexto, es pertinente advertir que, tal como se explicará más adelante, la incorporación de las mujeres al espacio político y de toma de decisiones públicas es algo que debe interesarle al sistema político y a los partidos. Como dice una reconocida especialista en esta temática, Line Bareiro³⁸, se trata, quizás, “del proceso más amplio y transformador del poder político”, que ha afectado “conceptos básicos del liberalismo y del socialismo, como igualdad, no discriminación y democracia”.

³⁶ OEA-PNUD-FCE (2010). *Op Cit.*

³⁷ CEPAL (2010) *Op Cit.* p972

³⁸ Bareiro, Line (2009). *Hacia una participación política más equitativa e inclusiva en América Latina. Desarrollos recientes.* Ponencia. XXIII Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (29-31 julio). Protocolo de Tikal. San José.

Y sucede que los sistemas políticos de Latinoamérica no han estado ajenos a esa modernización que ha traído la incorporación de las mujeres a espacios de ejercicio del poder político. De hecho, hay que recordar que esta región ha sido pionera en el mundo en la adopción por ley de medidas y mecanismos de acción afirmativa para acelerar la incorporación de las mujeres en los espacios políticos, introduciendo en su legislación nacional, medidas de acción afirmativa (cuotas mínimas) en la normativa que regula las elecciones nacionales y locales como se mencionó anteriormente. Es bueno recordar que Argentina fue el primer país del mundo (1991) en introducir la medida de la cuota mínima (30%) en su sistema electoral y también es pertinente señalar que ese tipo de medidas fue adoptado por otros diez países de esta región en ese mismo decenio de los noventa del siglo pasado, aprobando normas de cuota mínima de entre el 20% y el 40%.

Como se verá más adelante, en el marco de reformas constitucionales y de los sistemas políticos y electorales que se han promovido en Latinoamérica desde fines del siglo pasado, la mayoría de los países de la región ha comprendido la importancia de incorporar este tipo de medidas afirmativas o incluso principios de paridad, no discriminación e igualdad de oportunidades en sus marcos normativos. Estas decisiones han formado parte de los procesos de modernización del sistema político y en particular del electoral.

5. Mecanismos y medidas de la democracia para incluir a las mujeres en el sistema político-electoral

El balance que se ha hecho sobre las capacidades que tienen hoy las mujeres de la región para ejercer su ciudadanía de forma sustantiva y simbólica, explica las razones por las que una prioridad en las agendas feministas y de varios organismos de cooperación consiste en presionar a los gobiernos y los tomadores de decisiones de los otros poderes de los Estados, por mecanismos efectivos, de carácter positivo, que favorezcan y garanticen el corto-mediano plazo, un incremento sustantivo de la presencia de mujeres en los puestos de toma de decisión en el ámbito público y político.

Efectivamente, la presión por la aprobación del sistema de cuotas e incluso recientemente para incorporar el principio de paridad de género en el sistema político-electoral, tanto a nivel nacional y local, como partidario (también su aplicación en otros tipos de organizaciones, como sindicatos, cooperativas, etc.), proviene tanto del movimiento de mujeres y sectores del feminismo, como, especialmente, de mujeres pertenecientes a partidos políticos y en el ejercicio del poder público.

Esta lucha ya se ha concretado en 14 de los 18 países latinoamericanos con democracias electorales, adoptando diversas modalidades, principalmente a través de medidas de acción afirmativa como las cuotas mínimas de

representación en procesos para elegir cargos públicos³⁹. Cuatro de esos 14 países han avanzado en la incorporación del principio de paridad de género como parte del sistema electoral.

Sin embargo, cuatro países de la región continúan resistiéndose a aceptar que un elemento consustancial de toda democracia moderna, es que ambas poblaciones que la conforman, mujeres y hombres, ejerzan tanto su derecho a elegir como a ser elegidos y estar representados, de manera equitativa, en los espacios de toma de decisión pública. Se trata de países en los que, a pesar de los esfuerzos realizados desde fines de los años noventa del siglo pasado, aún no se logra consenso político y ciudadano para adoptar medidas de acción afirmativa para acelerar la igualdad de facto en el ámbito de la toma de decisiones políticas, o bien principios de paridad. La situación general sobre este tema se presenta en el siguiente Cuadro:

**Países latinoamericanos según existencia de normativa
para aumentar la representación femenina en cargos públicos (2011)**

Países con normativa de cuota según tipo de cargos y porcentaje mínimo definido		Países con normas de paridad para puestos de elección popular	Países sin adoptar medidas para revertir exclusión de las mujeres
<i>Para puestos de elección popular</i>	<i>Para cargos directivos administración pública por designación</i>		
Paraguay (20) Panamá (30) Brasil (30) Honduras (30) Perú (30) Argentina (30) República Dominicana (33) México (40) Uruguay (no explícito)	Colombia (30)	Bolivia Ecuador Costa Rica Venezuela	Guatemala El Salvador Nicaragua Chile
9	1	4	4

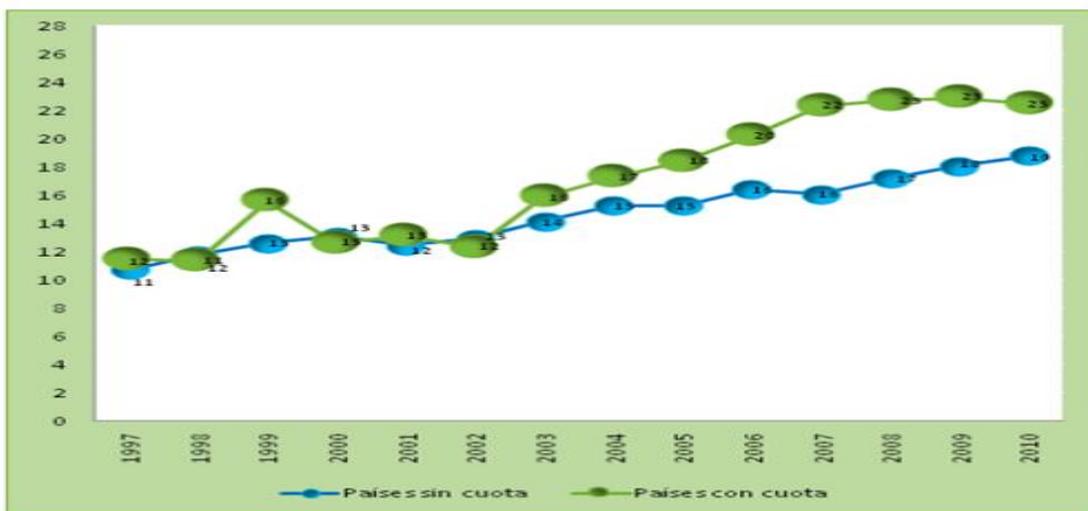
Fuente: Elaboración propia a partir de información en: <http://www.eclac.cl/oig/adecisiones/>

El siguiente gráfico muestra la efectividad que ha tenido la medida de la cuota mínima—y recientemente, la incorporación del principio de paridad en el sistema electoral— para aumentar en el corto plazo y de manera significativa, la

³⁹ Sólo Colombia ha normado para establecer la cuota para cargos directivos de la administración pública, es decir, por designación, en tanto nueve países han establecido normas de cuota mínima para cargos de elección popular (y algunos en otros ámbitos) y cuatro han incorporado a sus sistemas electorales principios de paridad.

representación femenina en los parlamentos nacionales desde fines del decenio de los noventa del siglo pasado.

Evolución de la representación femenina en los congresos latinoamericanos, según países con normas de cuotas o paridad (promedios anuales, 1997-2010)

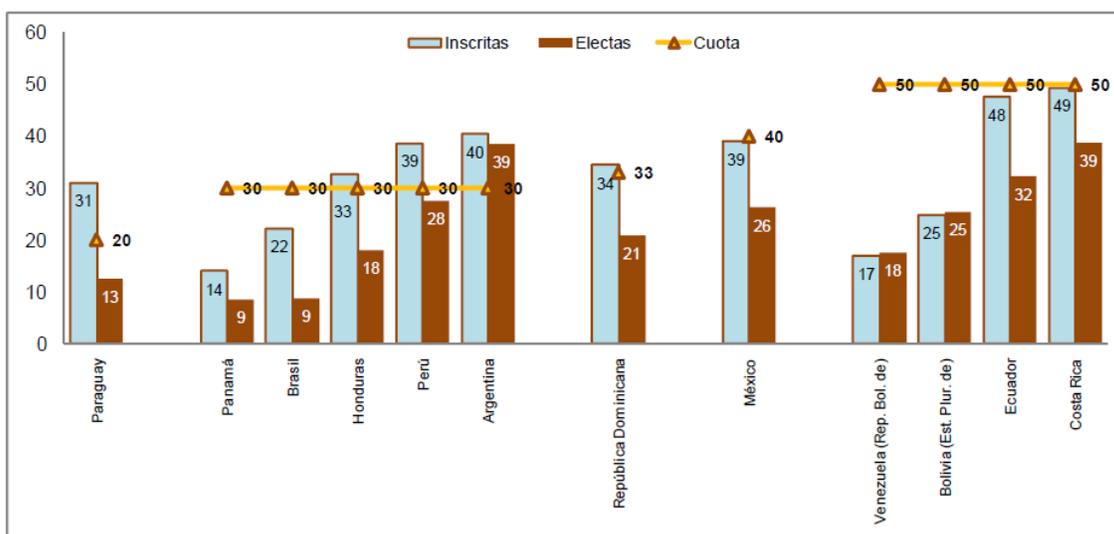


Fuente: CEPAL/División de Asuntos de Género (2010), sobre la base de: Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Ciertamente, la presencia femenina sigue siendo inferior a los porcentajes de cuota mínima establecidos en las normativas, tanto por incumplimiento de esas leyes electorales, como, en algunos casos, por la compatibilidad dificultosa que enfrentan estas medidas en ciertos sistemas electorales, así como por el acceso inequitativo al financiamiento de las campañas y de los procesos electorales y prácticas internas de los partidos que limitan la efectividad de la medida.

El siguiente gráfico muestra el grado de cumplimiento de la normativa de cuotas y paridad en doce de los catorce países que han aprobado este tipo de medidas (falta Uruguay, que la implementará en 2014), tanto en cuanto a la conformación de las nóminas electorales, como en el resultado final de quienes han sido elegidos/as.

Nivel de cumplimiento de las medidas de cuota mínima y de principios de paridad en países latinoamericanos con este tipo de normativa



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, sobre la base de datos de la Unión Interparlamentaria; para los datos de las candidatas, Cecilia Schneider y otros, "Estado de los sistemas de información estadística de los organismos electorales latinoamericanos desde una mirada de género. Informe final", ONU-Mujeres, inédito, 2011.

* Trece países han tipificado la cuota o la paridad para cargos de elección popular en América Latina y el Caribe. A la fecha, 12 países la han implementado y el Uruguay la implementará en 2014. Colombia, que no aparece en el gráfico, cuenta con una cuota del 30% para el acceso a cargos directivos de la administración pública.

A pesar de la brecha entre cuota establecida como mínima y resultados finales, es necesario subrayar que la adopción de este tipo de normativa ha roto el comportamiento zigzagueante de la participación femenina que se venía presentando en la región, al menos en puestos de elección para los congresos nacionales y de gobiernos locales. De tal forma que hoy sólo se están produciendo reversiones considerables en la participación de mujeres en el poder legislativo de países sin normativa de cuota o paridad (como sucede en el caso de Colombia, que en 2006 tenía un 12% de mujeres en el congreso y en 2010 ha disminuido a 8%).

Tal como indica Drude Dahlerup⁴⁰, una de las principales teóricas que fundamentó en la ONU la validez de las medidas de acción afirmativa como las cuotas mínimas para la elección de puestos públicos, para asegurar que las mujeres constituyan al menos una “minoría decisiva” o “masa crítica”: “*Las cuotas de género no resuelven todos los problemas de las mujeres en la política. Sin embargo, creadas correctamente e implementadas apropiadamente, las cuotas pueden resultar en avances históricos en términos de representación por parte de las mujeres*”.

Por todo lo anterior, en el contexto del análisis de la calidad de la ciudadanía y de nuestras democracias, es pertinente insistir en que los países de la región deben continuar incorporando criterios de equidad de género en sus sistemas electorales y de partidos políticos, velando por su adecuada reglamentación, para que se obtengan resultados efectivos. Asimismo, es fundamental que, incluso en los países que ya se cuenta con este tipo de normativa, se vele por la existencia de las condiciones necesarias para que dichas medidas sean efectivas:

- a) deben sustentarse en Estados de derecho,
- b) contar con una ciudadanía sustantiva y activa de las mujeres,
- c) una opinión pública favorable a la incorporación de las mujeres en espacios de toma de decisión pública,
- d) mecanismos adecuados a cada sistema electoral y político
- e) permanente monitoreo, estudio y difusión de los procesos y sus resultados.

6. Políticas públicas para la equidad de género en la región

Antes de tratar de identificar las posibles dinámicas que podrían producirse en Latinoamérica a partir de las consideraciones anteriores, es conveniente reconocer la situación con respecto a la acción pública para la equidad de género. La principal forma en que un país evidencia su posición con respecto a determinado ámbito del desarrollo humano y nacional que se ha identificado como necesario de atención, es a través de la explicitación de políticas públicas específicas. Desde fines del siglo pasado y con el fin de avanzar hacia la equidad de género y superar la etapa de los compromisos y acuerdos sin concreción, los países latinoamericanos han venido expresando ese interés principalmente a través de importantes cambios en la institucionalidad y la acción pública en esta materia.

Estos avances se inscriben en lo que algunas personas hemos denominado como la “etapa post Beijing”⁴¹, para definir la fase que inicia en torno a la realización de

⁴⁰ Dahlerup, Drude (ed.). (2006). *Women, Quotas and Politics*. Routledge, Oxon. Citado en: UIP (2008). El camino al Parlamento. Menos caminado por las mujeres. Reportes y Documentos No. 54. Unión Interparlamentaria. Bellegarde sur Valserine, Francia. p27

⁴¹ Para ampliar sobre este tema, puede consultarse: García, Ana Isabel (1998). *Conquista compromiso y cambio. Políticas públicas para la equidad de género en la era Post Beijing*. Documento de Trabajo. Fundación Género y Sociedad (GESO). San José; García Prince,

la IV Conferencia de la Mujer organizada por la ONU (1995), cuando los gobiernos, a nombre de sus Estados, aprueban la Plataforma de Acción Mundial (PAM) y se comprometen a desarrollar Planes de Acción Nacionales tomando como referencia la PAM. Por ello, la “etapa post Beijing” se caracteriza por la aprobación de políticas públicas para la equidad de género, a través de la consolidación y el fortalecimiento de la institucionalidad y acción pública en esta materia.

En Latinoamérica esto ha venido produciéndose de manera progresiva, con la colocación en la agenda pública y política de asuntos como la discriminación por razones de género y el deber estatal de contribuir a revertirla, así como igualdad de oportunidades y derechos de mujeres y hombres, o de ciudadanía. La principal modalidad de expresión de esa actuación ha sido a través de planes de mediano plazo, sectoriales e integrales, los que han tenido como consecuencia la aprobación de normativas y el desarrollo de un sinnúmero de programas y proyectos en la región. La otra forma en que se ha concretado esa intencionalidad estatal de revertir la histórica discriminación contra la mitad de su población, ha sido con la creación y fortalecimiento de lo que se denomina en la jerga de la ONU como “Mecanismos para el Adelanto de la Mujer”. Una modalidad menos utilizada ha sido la aprobación de legislación específica, denominada genéricamente como “Leyes de Igualdad”.

Es decir, existen diversas posibilidades y modalidades de políticas para la igualdad y equidad de género⁴², así como estrategias para su implementación. Para efectos de este documento, sin embargo, se trata de determinar el avance en la región en cuanto a políticas públicas nacionales dirigidas específicamente a enfrentar las asimetrías entre mujeres y hombres por razones de género, cuáles modalidades existen y qué áreas de especial atención han definido.

El más reciente balances al respecto indica que todos los países latinoamericanos cuentan con los denominados Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM), si bien con diferente nivel jerárquico en los sistemas político-administrativos, lo cual es importante para influenciar en la toma de decisiones públicas. En todo caso, la

Evangelina (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. PNUD, América Latina Genera: Gestión del conocimiento para la equidad de género en Latinoamérica y El Caribe. San Salvador.

⁴² De manera general, se entiende por políticas de género las intervenciones que un Estado u entidad identifica como fundamentales para lograr modificar las relaciones asimétricas de poder entre mujeres y hombres, cuyas consecuencias principales son la subvaloración y violación de los derechos de las mujeres, su discriminación y subordinación. Existen dos modalidades para impulsar políticas públicas de género en la región: a) a través de las políticas sociales y económicas y b) a través de políticas específicas para eliminar las discriminaciones de género contra las mujeres y promover la equidad de género; y en ambos casos, pueden darse tanto para el nivel nacional, como para otros ámbitos territoriales.

mayoría de los MAM latinoamericanos “tienen acceso directo a los niveles más altos del poder”⁴³.

En cuanto a la instrumentación de las políticas públicas a través de Planes Nacionales de Acción, el estudio citado da cuenta de su existencia en la mayoría de los países de la región, adoptados sobre todo en el último decenio. No se dispone de información precisa sobre las características y temáticas abordadas por el conjunto de estos planes nacionales, si bien se indica: a) que se trata sobre todo de planes integrales, en el sentido de que están dirigidos a atender varias áreas fundamentales para promover la equidad de género; b) que también existen planes sectoriales (para salud, tráfico y trata de mujeres, por ejemplo) y planes sobre temas específicos (especialmente para atender el flagelo de la violencia contra las mujeres); y c) que en algunos casos estos planes tienen sustento legal o previsiones legales.

En términos generales, la adopción de estos planes es valorada muy positivamente, pues “han mostrado ser importantes instrumentos para la articulación del avance de las mujeres”. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que es a partir de su existencia que “en la región se ha aprobado más leyes y políticas, así como programas y mecanismos para introducir el enfoque de género en las áreas principales”⁴⁴. Lo que sí es una evidencia es que la adopción de estos planes son el instrumento más efectivo, tanto desde el punto de vista de la eficacia (porque afecta distintos sectores), como de la visibilidad de las políticas públicas para la equidad de género.

De hecho, sucede con mucha frecuencia que es a partir del monitoreo del cumplimiento de estos Planes, que los gobiernos elaboran los informes nacionales oficiales que los Estados presentan ante organismos como la ONU, CEPAL y la OEA, así como en Cumbres presidenciales.

Sin embargo, tanto en lo referido a los Mecanismos como también a los Planes Nacionales, diversos estudios⁴⁵ coinciden en que su principal debilidad se refiere a que han adolecido del establecimiento de sistemas rigurosos que permitan evaluar tanto su cumplimiento como su impacto. Por ello, todavía hoy es muy difícil determinar el grado de influencia y efectividad de estas políticas públicas en los cambios y situación de las mujeres y de la equidad de género.

En ese contexto, cobran relevancia las decisiones adoptadas por los gobiernos latinoamericanos en el marco de la “Conferencia Regional sobre la Mujer de

⁴³ Fernós, María Dolores – CEPAL (2010). *National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean región*. Serie Mujer y Desarrollo No. 102. División de Asuntos de la Mujer. Santiago. p34

⁴⁴ *Ibid.* p38

⁴⁵ *Ibid.* y García, Ana Isabel et. al. (2000). *Sistemas Públicos contra la Violencia Doméstica en América Latina. Un estudio regional comparado*. Fundación Género y Sociedad (GESO) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID). San José

América Latina y el Caribe”, órgano subsidiario de la CEPAL, que se reúne periódica y permanentemente para identificar necesidades regionales, realizar evaluaciones de los acuerdos y planes regionales e internacionales sobre el tema, y formular recomendaciones.

Particularmente importante para el tema que aborda el presente ensayo es el balance que se ha hecho sobre el cumplimiento del “Consenso de Quito” adoptado en la X Conferencia realizada en 2007 (sobre los avances regionales en lo relativo a la paridad y el reconocimiento del trabajo no remunerado que realizan sobre todo mujeres), la creación e informes del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), que se creó a partir del mismo Consenso de Quito y las reflexiones y conclusiones adoptadas por la XI Conferencia Regional sobre la Mujer en 2010 (Brasilia), sobre el papel del Estado y su capacidad “para superar la desigualdad de género en todas sus dimensiones”. Este asunto será retomado en las reflexiones finales de este documento.

Conviene señalar también que una característica importante de estas acciones públicas para la equidad de género es que provienen mayoritariamente de los gobiernos, lo cual es obvio debido a sus competencias referidas al ámbito ejecutivo (pero que también es relevante como cumplimiento de los compromisos asumidos en Beijing: la PAM identifica a los gobiernos como los principales responsables de promover la equidad de género). Sólo en algunos países, las acciones públicas para la equidad de género también están dirigiéndose desde los poderes legislativo y judicial.

También sucede que en varios países existe relación y coordinación entre gobiernos y grupos organizados de la sociedad civil, principalmente organizaciones de mujeres, a efectos tanto de diseñar y ejecutar acciones para la promoción de las mujeres y la equidad de género. Esta participación no gubernamental, así como el propio análisis que hace ese sector de los informes sobre el avance en esta materia que presentan los gobiernos, constituyen una fuente de legitimidad del ejercicio del poder, que debe ser sin duda considerada en las reflexiones sobre calidad de la democracia y su sostenibilidad.

Ahora bien, hecha esta descripción sobre las acciones públicas que se consideran promotoras de la equidad de género, es oportuno evidenciar que, en realidad, tal como lo revelan las propias denominaciones de los Mecanismos y Planes, el énfasis de las estrategias desarrolladas en la región ha sido la “promoción de las mujeres”, como medio para alcanzar la equidad de género.

No se trata éste de un asunto de poca relevancia para las democracias latinoamericanas; por el contrario, como se constata ya en diferentes espacios de poder e incluso en algunos países, confundir el concepto de equidad de género con el de condición de las mujeres, sea intencionalmente o no, está contribuyendo a tensionar aún más las relaciones entre los sexos y en sociedad misma.

Para decirlo de otra forma, escoger o privilegiar un tipo de estrategia y población con el fin de promover la equidad entre mujeres y hombres, tanto en el ámbito público como en el privado, está dejando de lado algo que sólo algunos insistimos en advertir: no se está realizando suficiente esfuerzo para incorporar a los hombres en la solución del problema de la inequidad. Hay una frase que expresa mejor la importancia de este asunto: si los hombres son parte del problema, también deben ser parte de la solución.

Es importante señalar en este contexto, que la Asamblea General de la ONU, al analizar en el año 2000 el avance en el cumplimiento de la Plataforma de Acción surgida de Beijing (1995), subraya, mediante Resolución y de manera particular la necesidad de integrar a los hombres en el cambio de las relaciones de género⁴⁶: *“Los procesos de formulación de políticas exigen la colaboración de mujeres y hombres a todos los niveles. Los hombres y los niños también deben participar activamente en todas las actividades encaminadas a conseguir los objetivos y la aplicación de la Plataforma de Acción, y ser alentados a ello.”*⁴⁷

No se puede reproducir aquí, por razones de espacio, los argumentos y el debate que existe, no tanto en Latinoamérica como sí en algunos países europeos y en el norte de América, sobre la aplicación de un enfoque que mantiene su énfasis en la población femenina frente a propuestas género-inclusivas⁴⁸, como la denominada “Democracia de Género”, un concepto que surge a mediados de los años noventa del siglo pasado, en Alemania y sobre el que existe experiencias documentadas de su aplicación, marco conceptual, metodologías y herramientas⁴⁹. Baste con reproducir aquí lo siguiente:

“el mantenimiento de los hombres al margen de la acción de género ya se ha convertido, en muchos lugares, en un elemento sustantivo de esa situación de

⁴⁶ “Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”, aprobadas por la Asamblea General de la ONU en XXIII Período Extraordinario de Sesiones titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”; Resolución No. 55/71 de la Asamblea General de la ONU.

⁴⁷ ONU-Asamblea General. (2001). *Resolución aprobada por la Asamblea General (sobre la base del informe de la Tercera Comisión A/55/596) No. 55/71*. Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y aplicación cabal de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Quincuagésimo quinto período de sesiones. Tema 108 del programa. A/RES/55/71, Nueva York. Prf58

⁴⁸ Desde los años noventa del siglo pasado, se producen varios intentos paralelos y convergentes en diferentes países por generar una propuesta que enfrente mejor los nuevos desafíos planteados en el marco de la organización y de los resultados de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. En el mundo anglosajón se plantea la idea de “*engendered society*” o sociedad con perspectiva de género, en Italia y España se propone un cambio en el contrato social entre los géneros y es en Alemania donde la propuesta adquiere una mayor formalización y se le denomina explícitamente “*Geschlechterdemokratie*”, que se ha traducido al español como Democracia de Género.

⁴⁹ Para ampliar al respecto, ver: Gomáriz, Enrique y Meentzen, Ángela. (2000). “Sobre la propuesta de la Democracia de Género. A modo de introducción”, en: *Democracia de Género. Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*. Fundación Heinrich Böll y Fundación Género y Sociedad. San Salvador.

estancamiento en el avance real hacia la equidad de género. (...) el nuevo paradigma de la Democracia de Género significa un acercamiento entre los fines y los medios. Si el fin consiste en conseguir la corresponsabilidad de mujeres y hombres en los espacios públicos y privados, (siempre nutriéndose de la diversidad que ello supone); el medio consiste en crear las condiciones para que el propio avance hacia la equidad de género sea también cada vez más una corresponsabilidad de mujeres y hombres. En términos políticos, ello significa que los avances de las mujeres y su conciencia en términos de género tienen que darse, a partir de ahora, al mismo tiempo que se persigue la inclusión progresiva de los hombres en el avance hacia un nuevo trato más equitativo entre los géneros y en la mejora de su grado de conciencia sobre su propia identidad de género (masculina) y los cambios que esta identidad necesita. Ello no significa la necesidad de esperar a que se dé un paralelismo perfecto y un nivel semejante de conciencia en mujeres y en hombres. Significa que las acciones y las políticas para la equidad de género dejen de dirigirse sólo a las mujeres para enfocarse también en los hombres y, sobre todo, a las relaciones entre los géneros.”⁵⁰

7. Reflexiones finales para pensar la modernización de los Estados latinoamericanos: posibles escenarios en relación con la calidad de la ciudadanía de las mujeres

A partir de las consideraciones anteriores, a continuación se realiza el ejercicio de imaginar algunos escenarios futuros en cuanto a la relación posible entre las capacidades de las mujeres para el ejercicio de la ciudadanía y la calidad de las democracias de la región. Ello en el ánimo de contribuir al análisis y generación de propuestas para la modernización de los Estados latinoamericanos.

El repaso realizado sobre la dinámica que ha tenido lugar en la región, en los últimos veinte años, respecto a la reivindicación de las mujeres en términos del acceso a la participación política y concretamente a espacios de toma de decisión pública, permite predecir que se trata de un fenómeno que no va a detenerse, al menos durante el próximo decenio. Este impulso o presión, además, debe contextualizarse en la continuación del cambio en el perfil sociodemográfico de las mujeres en la región. La evolución hacia ese probable escenario, puede visualizarse mejor en el siguiente Cuadro, que presenta valores promedio de los principales indicadores para tres fechas: las de 1970, 2000 y las predecibles para el año 2020.

⁵⁰ Gomález, Enrique y Meentzen, Ángela. (2000). *Op Cit*

Evolución posible de los cambios en el perfil sociodemográfico de las mujeres latinoamericanas (promedios)

Indicadores relevantes	1970	2000	2020
Tasa fecundidad	5	3	1-2
Diferencial esperanza de vida con respecto a la de los hombres	2.5	5	7
Participación económica	25%	35%	40% - 50%
Diferencial educativo (secundaria)	25%	50%	60%
Legislación	Discriminatoria	Cuasi-igualitaria	¿Equidad?
Participación política (representación femenina en los congresos)	8%	15%	40% - 50%

Fuente: García y Gomáriz. (2000) *Op Cit.*

Si ese escenario ocurriera, las mujeres de la región estarían con mayores capacidades para el ejercicio de su ciudadanía, es decir, para retomar el concepto que se subraya en este documento, estaríamos frente a un incremento apreciable de su ciudadanía sustantiva. Tres aspectos relevantes deben ser señalados en relación con esta perspectiva que se plantea:

- a) Este aumento de la ciudadanía sustantiva de las mujeres sería tanto respecto de los espacios privados como de los públicos.
- b) Es muy posible que también haya crecido la presión de las mujeres de la región por participar en los espacios de decisión pública y política, algo previsible si se recuerda el nivel de presión actual por la aprobación y aplicación efectiva de la medida de las cuotas mínimas y de incorporar en los sistemas electorales principios de paridad.
- c) Es necesario retomar aquí la advertencia que se ha hecho en párrafos anteriores, pues este escenario podría estar sucediendo sin que se

produzca al mismo ritmo cambios en las relaciones de género entre mujeres y hombres, entre otras razones porque, como se ha señalado antes, las estrategias y políticas públicas en materia de género no están incorporando de manera sistemática y relevante a los hombres.

Así las cosas, en un trabajo anterior planteábamos⁵¹ las siguientes hipótesis sobre cómo podría operar la dimensión de género en contextos políticos “abiertos” o “resistentes” a la incorporación de las demandas de las mujeres y del aumento en calidad y cantidad de éstas en esos espacios:

- Si no hay permeabilidad al acceso y demandas de las mujeres, es muy probable que se aumente la cantidad de población desencantada de la política, la acción pública y muy especialmente del sistema de representación vigente.
- Si, por el contrario, el sistema político y los partidos son lo suficientemente permeables a la incorporación de las mujeres a los espacios de toma de decisión y a sus demandas específicas, estaría incrementándose la legitimidad social del sistema político.

Por tanto y en breve, la conclusión que se desprende de este ejercicio de futurología de la dimensión de género de la ciudadanía, que es pertinente para las reflexiones en torno a la necesaria modernización de los Estados latinoamericanos, es que facilitar el acceso de las mujeres a los espacios políticos de toma de decisiones no sólo es un asunto de justicia social y política para las mujeres, sino que se convierte en un interés de los partidos y de la clase política en general, porque puede operar como “factor revitalizante” de la política, en la perspectiva de superar la crisis de legitimidad que se enfrenta.

La otra conclusión que es conveniente para las reflexiones que nos ocupan, se refiere a los efectos que el previsible aumento de la ciudadanía sustantiva de las mujeres estaría teniendo en el ámbito privado de las relaciones humanas y ello, dependiendo del ambiente que exista en materia de equidad de género.

Por un lado, es posible imaginar que en caso de que se esté lejos de promover la participación y corresponsabilidad de mujeres y hombres en la solución de las inequidades de género, lo que sucedería sería que se estaría consecuentemente profundizando el desencuentro entre mujeres y hombres. Ello podría tensionar aún más las relaciones entre ambos y provocar posiciones de indiferencia o de desentendimiento de unas con respecto a los otros y viceversa. Las consecuencias de nacer y vivir en sociedades en esas circunstancias no son para nada halagüeñas.

⁵¹ García y Gomáriz. (2000) *Op Cit*

Por el contrario, si la agenda de los países, los gobiernos y la clase política se orientara hacia un enfoque género-inclusivo, se fomentaría más la idea de que la solución del problema de la inequidad de género pasa por que, tanto mujeres como hombres, comprendamos que debe existir corresponsabilidad de ambos en los espacios públicos y privados. En ese escenario, las políticas para la equidad de género podrían estar operando sinérgicamente con respecto al fortalecimiento democrático de la región.

Y a este respecto, conviene recordar que existen diversas modalidades de diseño e instrumentalización de políticas públicas, cuyo objetivo es promover la equidad de género. Es decir, que lo se espera de los Estados latinoamericanos (y del mundo), principalmente de los gobiernos, es que manifiesten su voluntad y posición al respecto a través de políticas y planes de acción específicamente dirigidos a revertir las situaciones discriminatorias contra las mujeres, promover su desarrollo y autonomía, así como fomentar criterios de equidad de género a todo nivel y en toda la población, incluyendo los hombres.

Ese y no otro es el principal compromiso que asumieron los gobiernos desde 1995, cuando aprobaron la Declaración y Plataforma de Acción surgida de la IV Conferencia Mundial de la Mujer. Un compromiso que mantienen todos los gobiernos de la región y que reafirman continuamente en las diversas reuniones y Cumbres.

Además, como se ha explicado, desde que esta práctica se ha promovido a través del sistema de la ONU, los diferentes órganos que dan seguimiento al cumplimiento de los instrumentos internacionales aprobados y ratificados por los Estados parte, suelen tomar como insumo para sus valoraciones, los informes de cumplimiento de esas políticas y principalmente de sus planes de acción. Tal es el caso del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, que da seguimiento al cumplimiento de la Convención con la misma denominación y de su Protocolo Facultativo. O también del Mecanismo de Seguimiento que a nivel hemisférico existe en el sistema de la OEA para la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

De tal forma, que también por esa razón es conveniente y necesario para los países contar con políticas y planes para la equidad de género, así como ser rigurosos en su diseño e implementación.

En todo caso, se debe señalar que existen también otras modalidades de políticas y planes para impulsar e implementar la equidad de género en el ámbito público. Algo que se viene haciendo desde hace ya varios decenios en la región. Estas modalidades, sin embargo, hay que insistir, deben ser entendidas como complementarias a la política nacional y su respectivo plan.

Pueden mencionarse las siguientes modalidades de políticas y planes para la igualdad y equidad de género: a) políticas sectoriales para la equidad de género (en educación, salud, desarrollo rural, vivienda, etc.), b) políticas sectoriales a las que se les ha incluido criterios de equidad de género de manera estratégica (*gender mainstreaming*), c) políticas institucionales para la equidad de género, d) políticas institucionales con enfoque de género, e) políticas generales con perspectiva de género (como los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos nacionales y locales, por ejemplo), f) políticas sobre temas específicos, en los que se ha incorporado criterios de equidad de género (como sería el caso de las políticas fiscales, de integración social y seguridad que propone el balance sobre “Nuestra Democracia”), g) políticas específicas para las mujeres o para sectores de éstas a las que se debe atender con determinados enfoques y por ciertas razones (como pueden ser, por ejemplo, las que viven en condiciones de pobreza, las adolescentes o las jóvenes) y h) políticas de género dirigidas a los hombres o a sectores de estos.

El escenario ideal y más recomendable es que siempre se formule una política nacional para la equidad de género, cuyas bondades ya se han mencionado aquí, también para el sistema político. Asimismo, que según sea la situación en cada país, también existan políticas en las otras modalidades arriba enumeradas, para reforzar y poner especial atención según temas, sectores, entidades o problemas acuciantes.

Pero quizás lo más relevante sea subrayar la necesidad de superar la debilidad ya detectada de este tipo de acciones públicas, cual es que su diseño debe ser particularmente cuidadoso en la definición de un sistema efectivo que permita el monitoreo de su ejecución y la evaluación de su cumplimiento e impacto. Una pericia que, además, debe atender el señalamiento que hace el Observatorio para la Igualdad de Género para América Latina y el Caribe: que dichas políticas sean integrales, que afecten a varios sectores, entidades y temáticas a la vez; y que además del nivel central, operen también de manera descentralizada y a escala territorial.

Referencias bibliográficas

Bareiro, Line (2009). *Hacia una participación política más equitativa e inclusiva en América Latina. Desarrollos recientes*. Ponencia. XXIII Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (29-31 julio). Protocolo de Tikal. San José.

Bareiro, Line (2010). *Ciudadanía, democracia y Estado en plena transformación*. Disponible en: www.cdh.uchile.cl

CEPAL (2010). *¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Brasilia, 13 a 16 de julio de 2010.

CEPAL y Secretaría de Políticas para as Mulheres de Brasil.
LC/G.2450/Rev.1. ONU

Dahlerup, Drude (2002). “El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer” en IDEA-Internacional. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo.

Dahlerup, Drude (ed.) (2006). *Women, Quotas and Politics*. Routledge, Oxon. Citado en: UIP (2008). El camino al Parlamento. Menos caminado por las mujeres. Reportes y Documentos No. 54. Unión Interparlamentaria. Bellegarde sur Valserine, Francia.

Fernós, María Dolores – CEPAL (2010). *National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region*. Serie Mujer y Desarrollo No. 102. División de Asuntos de la Mujer. Santiago.

Ferrer Araujo, Nina (2010). Access to justice as an essential element for exercising women's citizenship. En: Opinión Jurídica, vol.9, no.17. Disponible : www.scielo.unal.edu.co/

García, Ana Isabel et. al. (2000). *Sistemas Públicos contra la Violencia Doméstica en América Latina. Un estudio regional comparado*. Fundación Género y Sociedad (GESO) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID). San José.

García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2000). “Género y ciudadanía en América Latina: otra mirada al horizonte”, en: Meentzen, A. y Gomáriz, E. (Comp.). *Democracia de Género. Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*. Fundación Heinrich Böll y Fundación Género y Sociedad (FHB-GESO), San Salvador.

Gomáriz, Enrique (2001). *La encrucijada de los partidos políticos en el inicio del siglo XXI*. Documentos de Trabajo, Fundación Friedrich Ebert. San José.

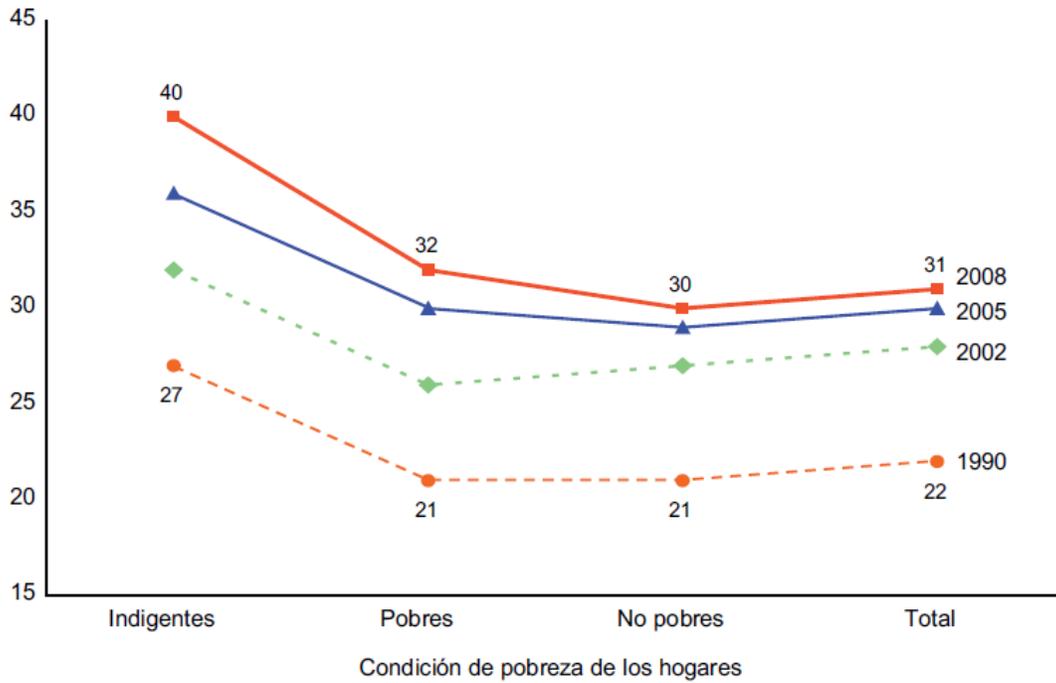
Gomáriz, Enrique (2010). “Las políticas públicas y el sistema político”, en: *Política Pública Hoy*. no. 11, año 1. Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia. Recuperado de: http://api.ning.com/files/QQ3peWVV9xTnrEOaw6QK5r4F62TMYV21-jJbRpx8AAAnC5XQeRupm-sdM0ZjhztsYq12253il93tHP4rs*Hwj7LmE31dqFYNP/BoletinPoliticaPublicaHoyN11.pdf

Gomáriz, Enrique y Meentzen, Ángela. (2000). “Sobre la propuesta de la Democracia de Género. A modo de introducción”, en: *Democracia de Género. Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*. Fundación Heinrich Böll y Fundación Género y Sociedad. San Salvador.

- IDEA Internacional – UIP. (2011). *Parlamentos sensibles al género. El Estado de la cuestión en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Unión Interparlamentaria. Lima.
- Marshall, T.H. (1950). *Ciudadanía y clase social*. Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/seminario09/Marshall.pdf>
- OEA-PNUD (2009). *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. OEA, PNUD-DRALC. Washington.
- OEA-PNUD-FCE (2010). *Nuestra Democracia*. PNUD, OEA, FCE. México.
- OIG (2010). *Mujeres al poder*. Boletín No. 1 del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Diciembre. Disponible en: www.eclac.cl
- OIG/CEPAL (2011). *El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Informe anual 2011*. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. CEPAL-ONU, Santiago.
- ONU (2000). Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Asamblea General. Documentos oficiales. Suplemento No. 3 A/S-23/10/Rev.1, Nueva York. Disponible en: www.un.org/
- ONU-Asamblea General. (2001). *Resolución aprobada por la Asamblea General (sobre la base del informe de la Tercera Comisión A/55/596) No. 55/71*. Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y aplicación cabal de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Quincuagésimo quinto período de sesiones. Tema 108 del programa. A/RES/55/71, Nueva York. Disponible en: <http://daccess-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/563/68/PDF/N0056368.pdf?OpenElement>
- ONU-Mujeres (2011). *ONU destaca avances en igualdad de género en Latinoamérica pero pide más compromiso*. Disponible en: <http://www.noticiassin.com/2011/07/onu-destaca-avances-en-igualdad-genero-en-latinoamerica-pero-pide-mas-compromiso/>
- XXI Cumbre Iberoamericana Paraguay-2011. Secretaría General Iberoamericana. Presentación del sitio. Disponible en: www.mre.gov.py/cumbre-iberoamericana

Anexos

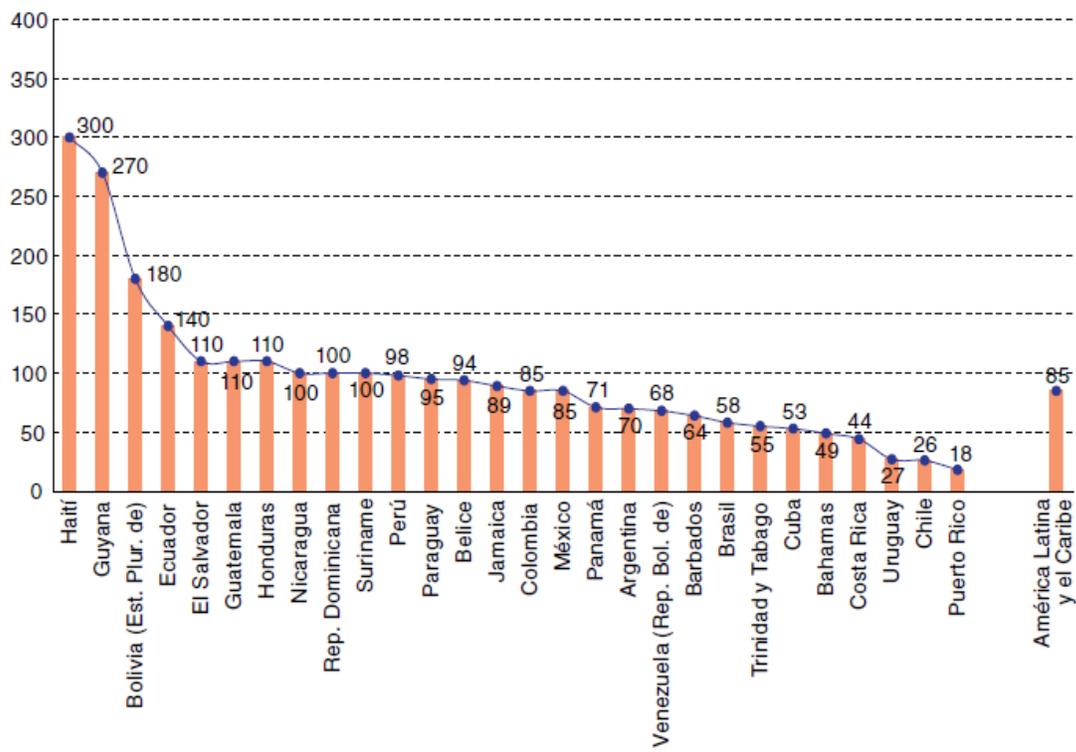
Evolución de la jefatura de hogar femenina urbana en Latinoamérica, según condición de pobreza de los hogares (1990-2008)



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

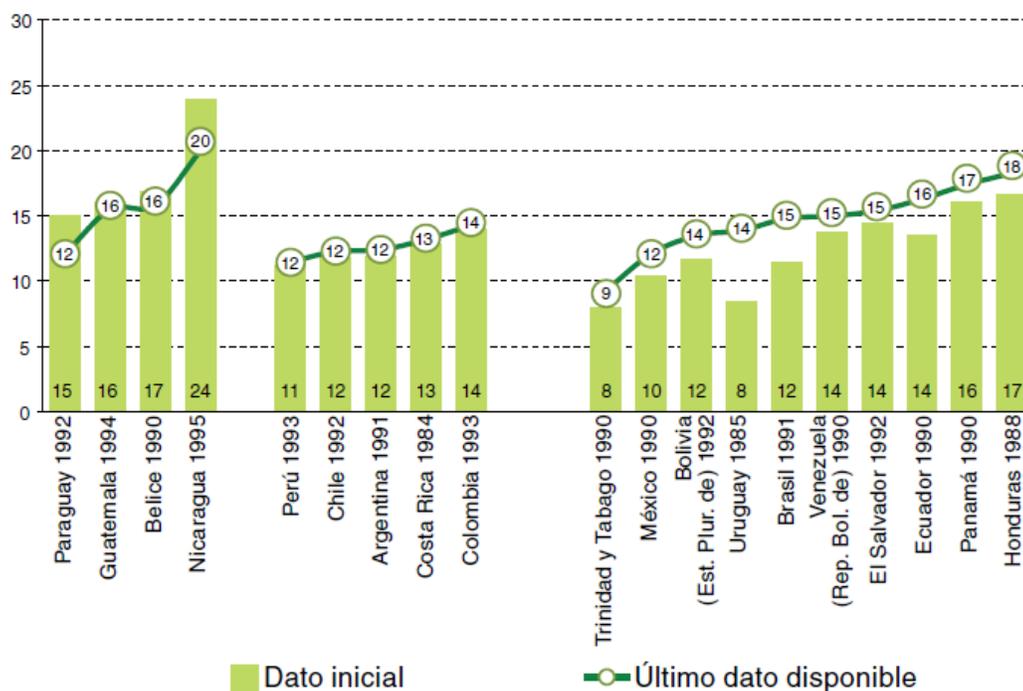
Tomado de: CEPAL (2010).

Evolución de la mortalidad materna en Latinoamérica (y otros países), 2008 (Por 100.000 nacidos vivos)



Fuente: UNICEF, citado en CEPAL (2010).

Latinoamérica: Evolución de la maternidad de mujeres adolescentes (15-19 años), 1990-2000*

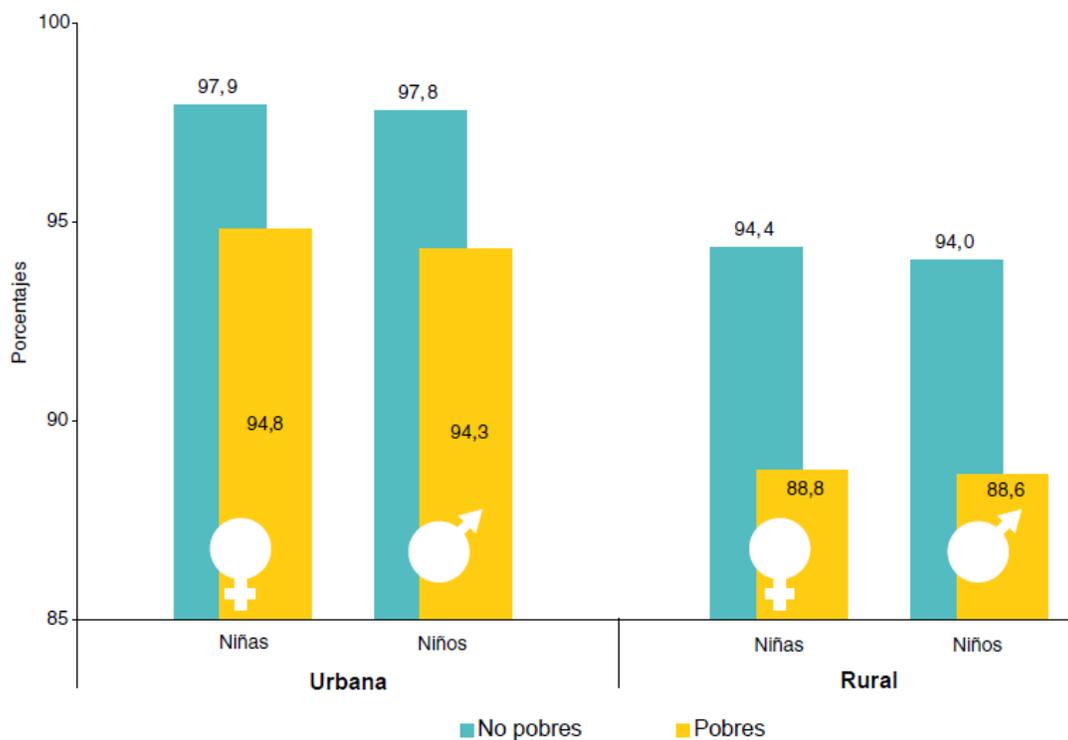


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información consignada en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

Nota: Últimos datos disponibles para Argentina, 2001; Belice, 2000; Brasil, 2000; Chile 2002; Colombia, 2004-2005; Costa Rica, 2000; Ecuador, 2001; El Salvador, 2007; Estado Plurinacional de Bolivia, 2001; Guatemala, 2002; Honduras, 2001; Mexico, 2000; Nicaragua, 2005; Panama, 2001; Paraguay, 2002; Peru, 2007; Republica Bolivariana de Venezuela, 2001; Trinidad y Tabago, 2000; Uruguay, 1995.

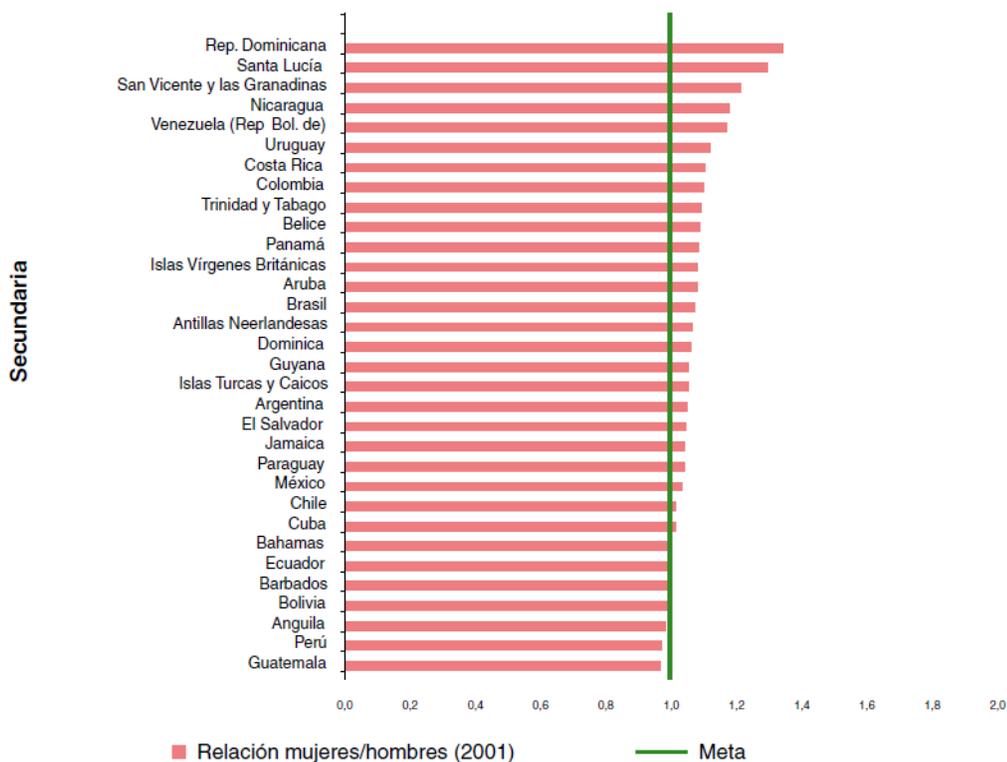
Tomado de: CEPAL (2010).

Latinoamérica: Asistencia escolar de niños de 6 a 12 años de edad, por sexo, según condición de pobreza y zona de residencia (Porcentajes para 2002)



Fuente: CEPAL/UNICEF (2007). Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina. Vivian Milosavljevic. Cuadernos de la CEPAL No. 92. Santiago. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/29382/Estadisticasequidadgenero.pdf>

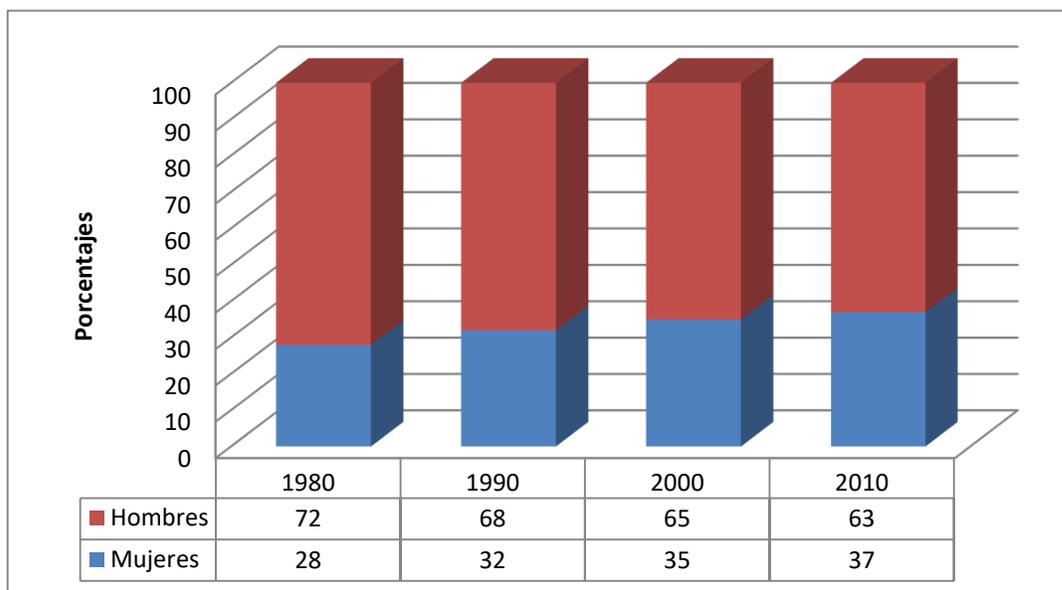
Latinoamérica y el Caribe: Tasas netas de matrícula de mujeres con respecto a los hombres en la educación secundaria (2007)



Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas [en línea] <http://www.uis.unesco.org>].

Tomado de: CEPAL/UNICEF (2007). Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina. Vivian Milosavljevic. Cuadernos de la CEPAL No. 92. Santiago. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/29382/Estadisticasequidadgenero.pdf>

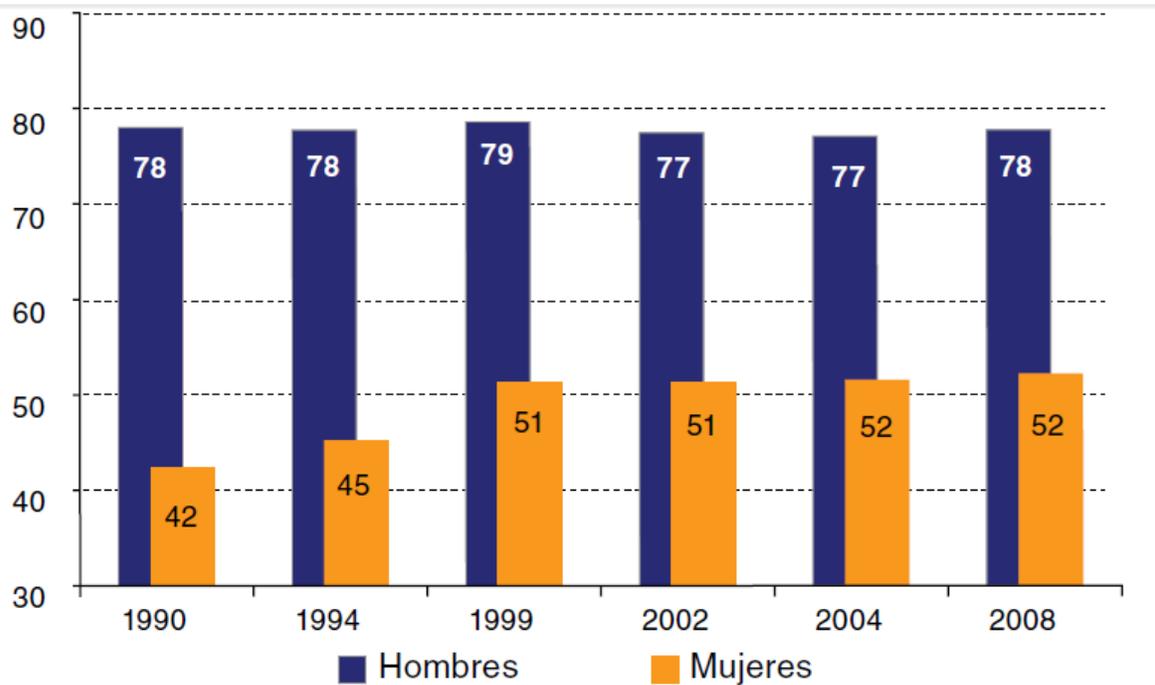
Latinoamérica: Evolución de la Población Económicamente Activa (PEA), por sexo (Porcentajes, 1980-2010)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL/CELADE, Boletín Demográfico No. 64. América Latina: Población Económicamente Activa 1980-2025. Última actualización: octubre 2000.

Disponible en: <http://www.eclac.org/Celade/publica/bol64/BD64.html>

Latinoamérica: Evolución de las tasas de participación económica de mujeres y hombres en zonas urbanas: 1990-2008

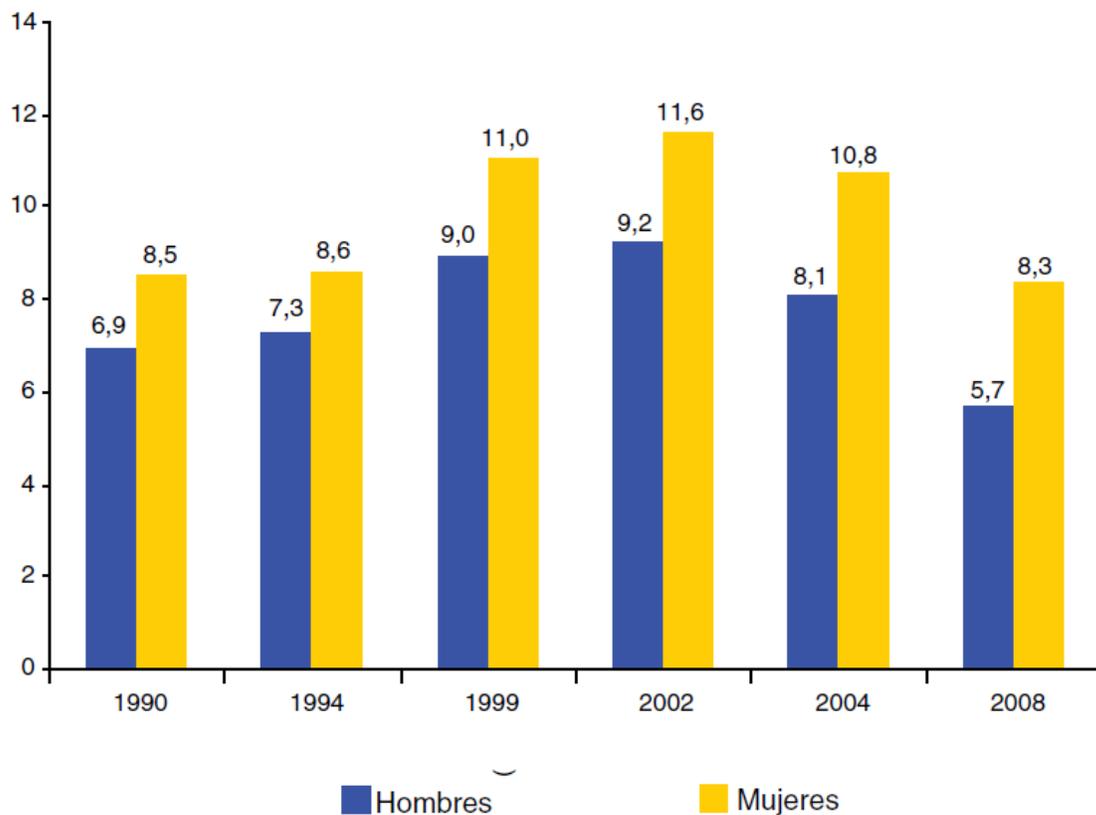


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a En cada año, el promedio se calculó de la siguiente manera: 14 países para 1990, 15 países para 1994, 16 países para 1999, 17 países para 2002, 16 países para 2005 y 14 países 2008.

Tomado de: CEPAL (2010).

Latinoamérica: Evolución de las tasas de desempleo de mujeres y hombres: 1990-2008



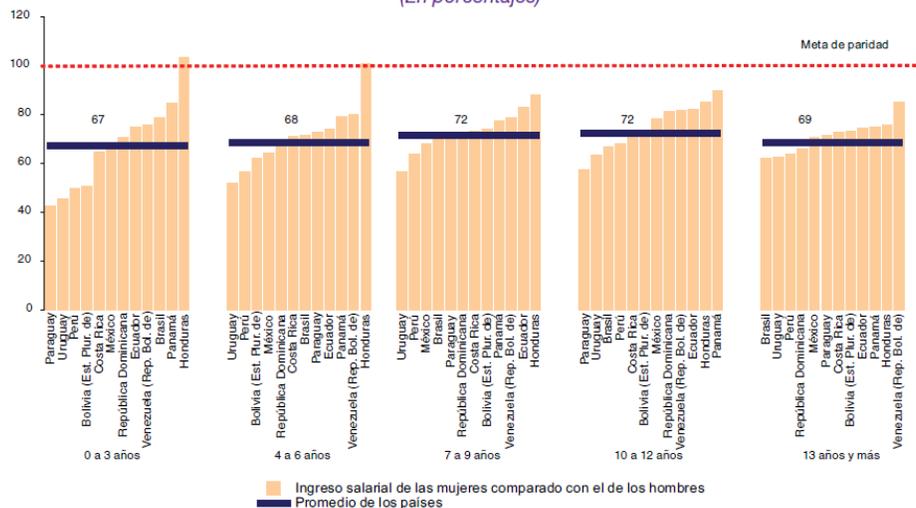
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a En cada año, el promedio se calculó de la siguiente manera: 14 países para 1990, 15 países para 1994, 16 países para 1999, 17 países para 2002, 16 países para 2005 y 14 países para 2008.

Tomado de: CEPAL (2010).

AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): INGRESO SALARIAL MEDIO DE LAS MUJERES COMPARADO CON EL DE LOS HOMBRES, SEGÚN NÚMERO DE AÑOS DE INSTRUCCIÓN, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 2008^a

(En porcentajes)

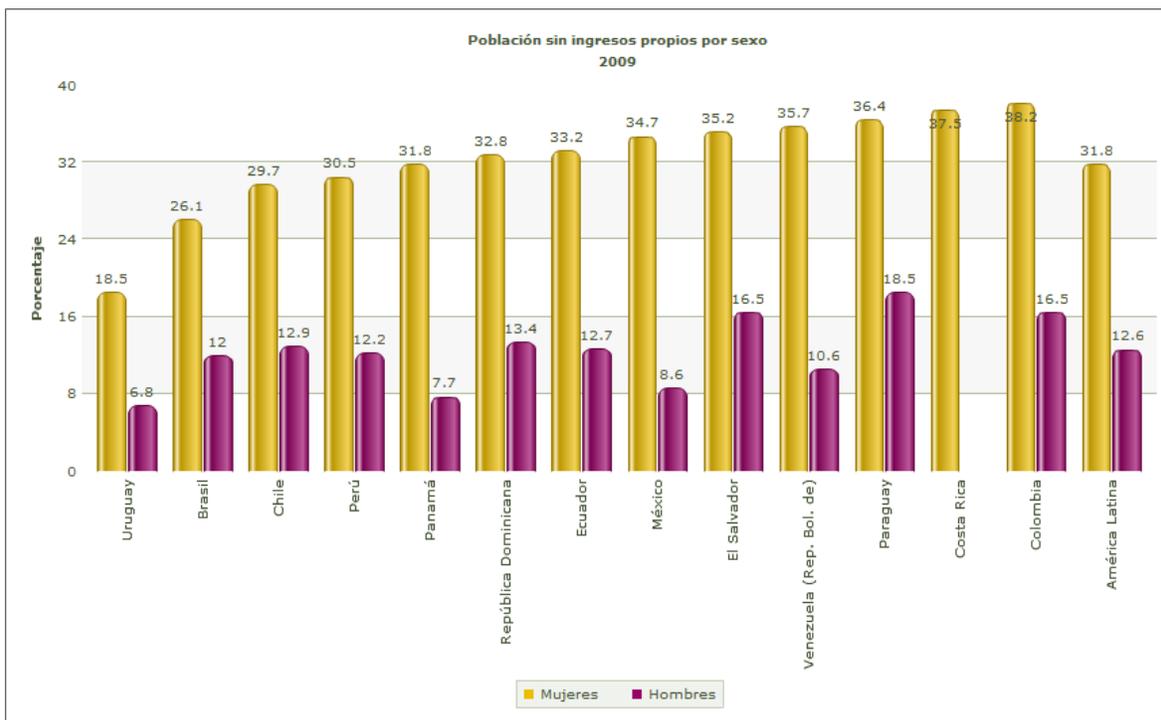


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Corresponde a la diferencia de los ingresos con respecto al total de la población ocupada. Esta diferencia es el cociente entre el ingreso medio de las mujeres y el de los hombres, multiplicado por 100.

Tomado de: CEPAL (2010).

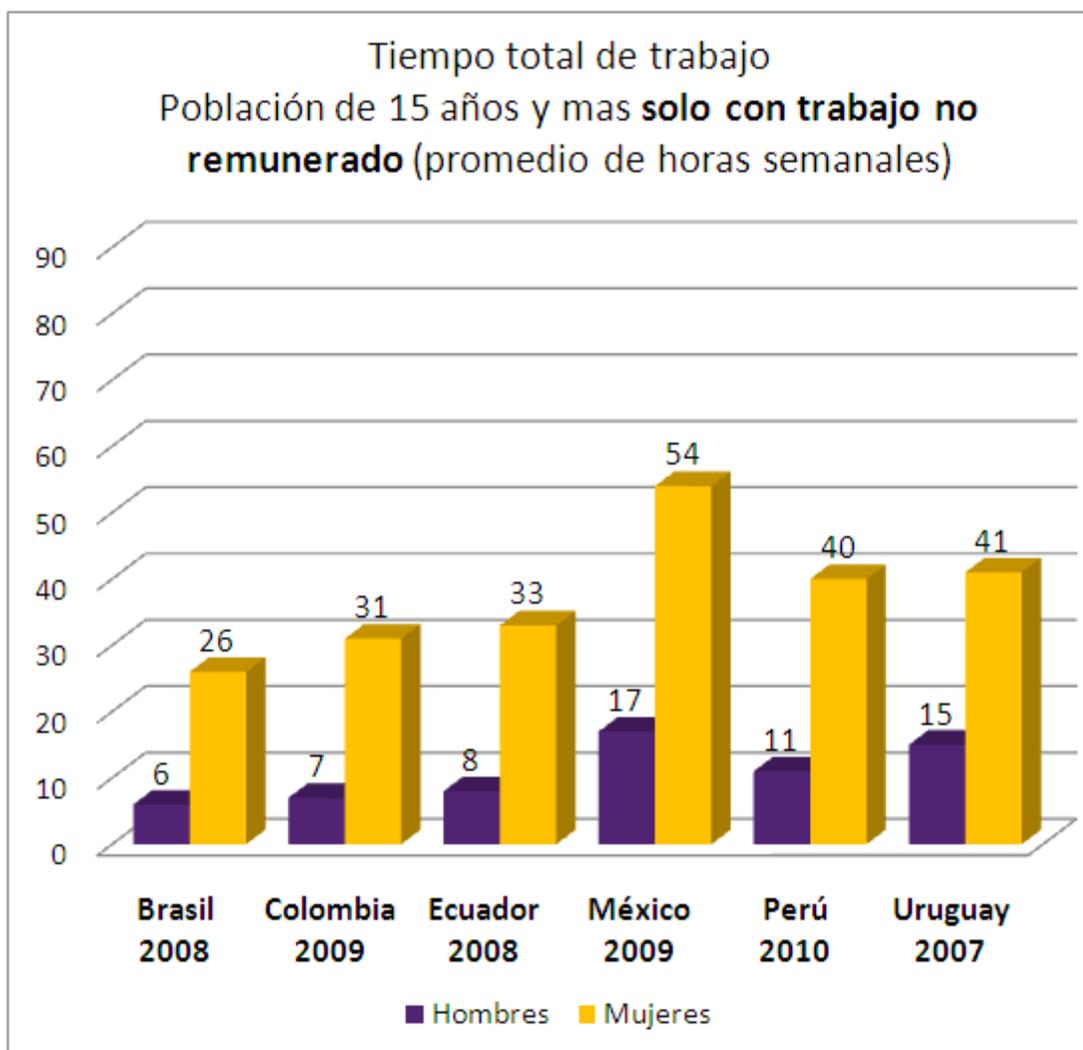
Proporción de personas mayores de 15 años que no perciben ingresos monetarios y que no estudian, por sexo, para varios países latinoamericanos



Nota: Se refiere a la población mayor de 15 años que no estudia, así registrado en censos y encuestas nacionales. No hay información disponible para varios países: Argentina, Bolivia, Cuba, Honduras, Nicaragua.

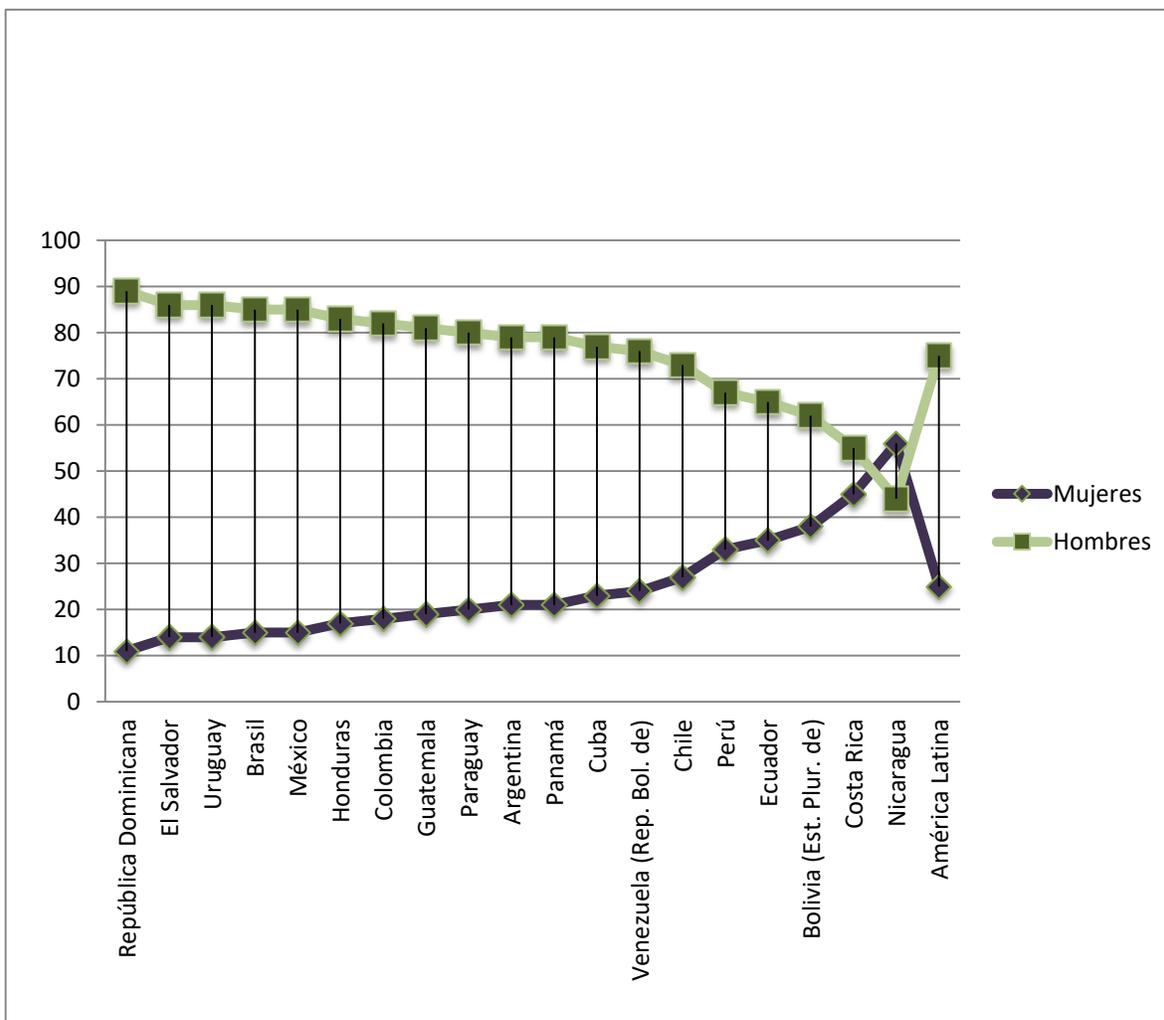
Fuente: "Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adcisiones/>

Promedio de horas semanales dedicado a labores domésticas de personas mayor de 15 años que declaran no estar percibiendo ingresos por el trabajo que realizan, por sexo y para varios países latinoamericanos (2007-2009)



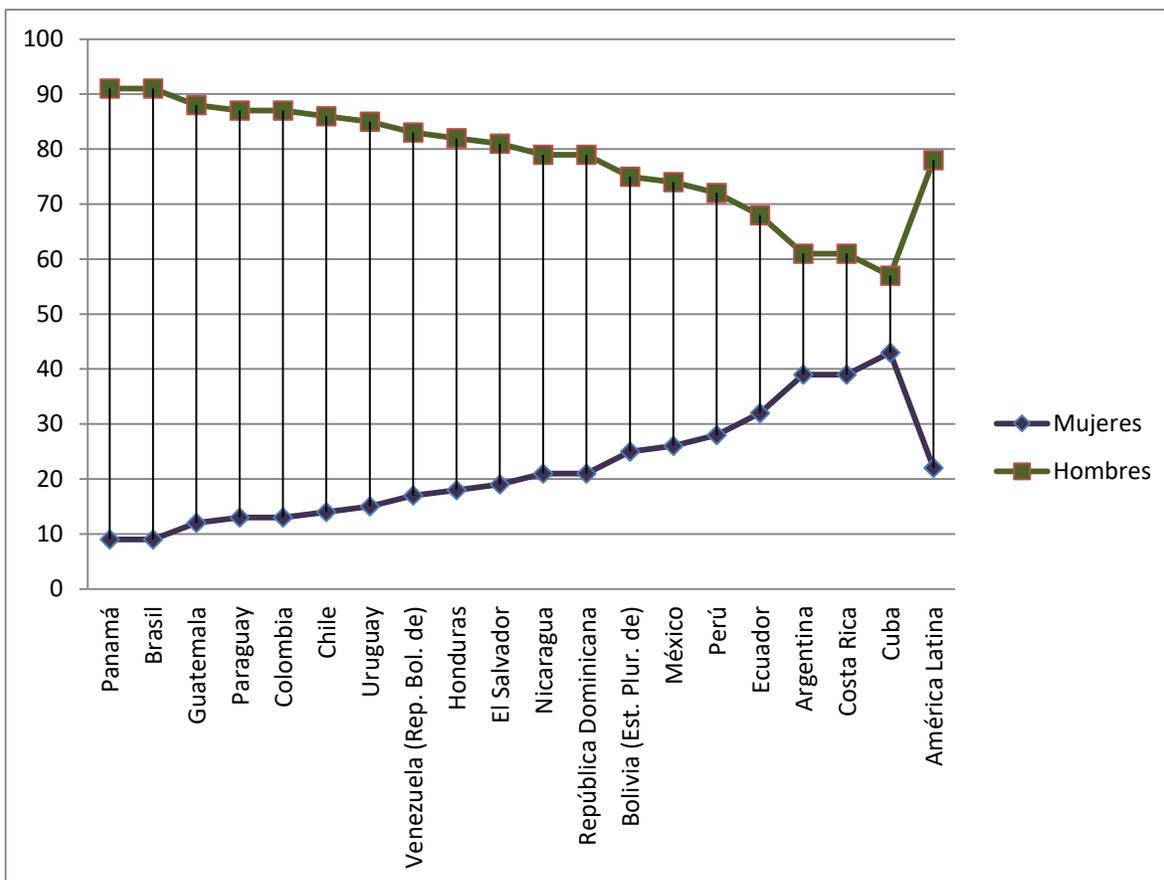
Fuente: “Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe”, extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adiciones/>

Participación por sexo en gabinetes de gobiernos latinoamericanos (a diciembre 2010)



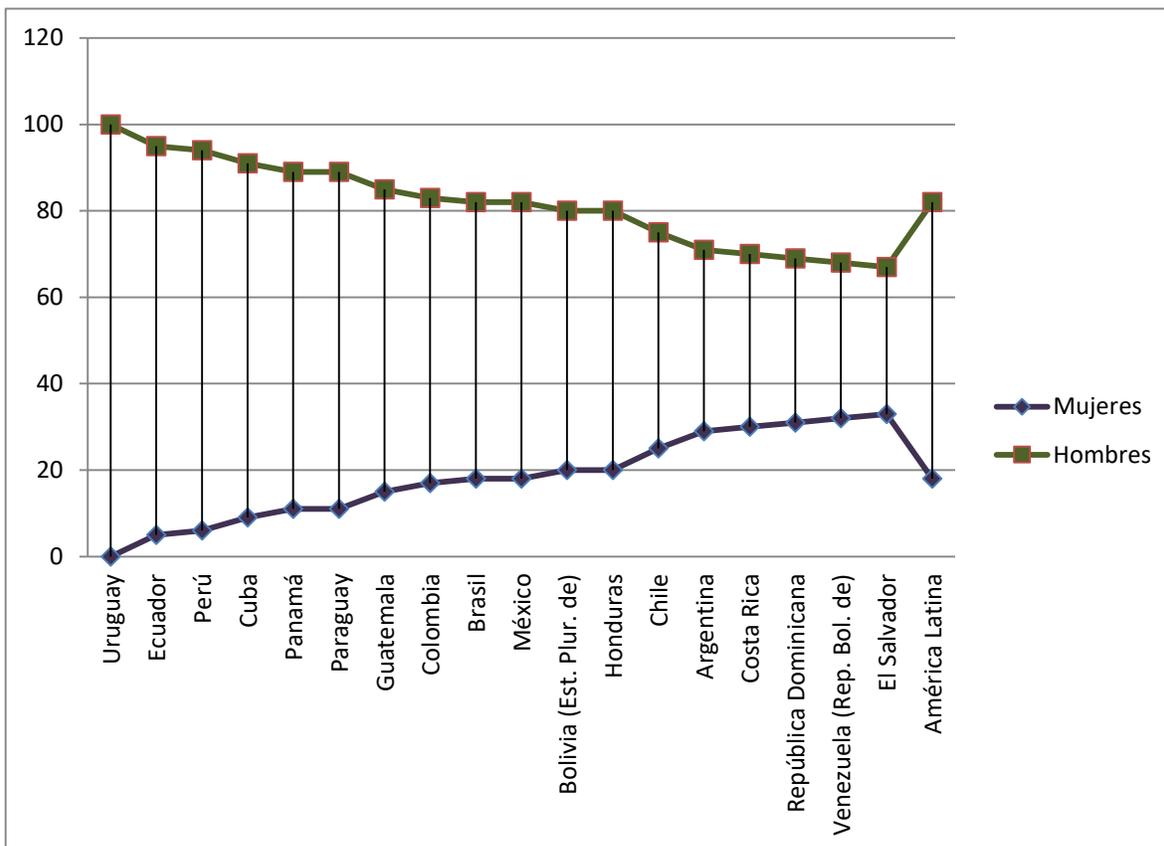
Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adiciones/>

Participación por sexo en congresos latinoamericanos (a diciembre 2010)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de “Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe”, extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adiciones/>

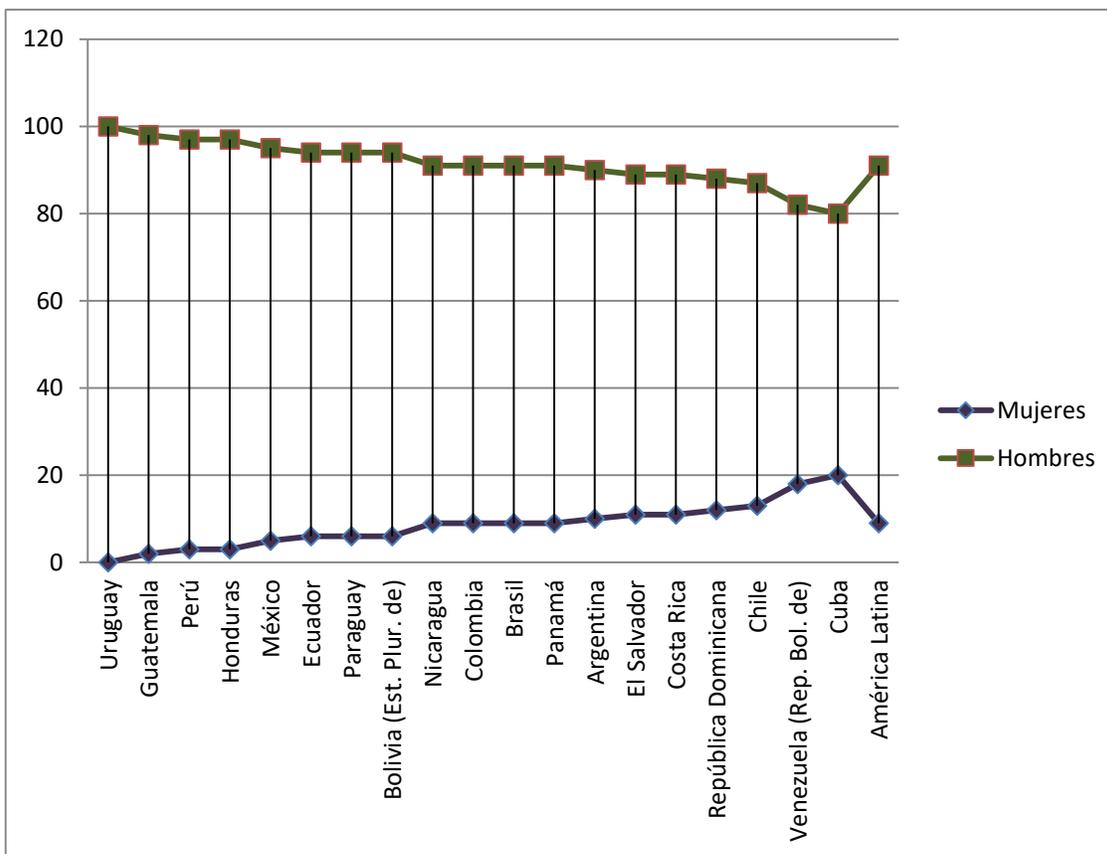
Participación por sexo en máximos tribunales de justicia o cortes supremas latinoamericanos (2009)



Nota: No hay datos disponibles para Nicaragua.

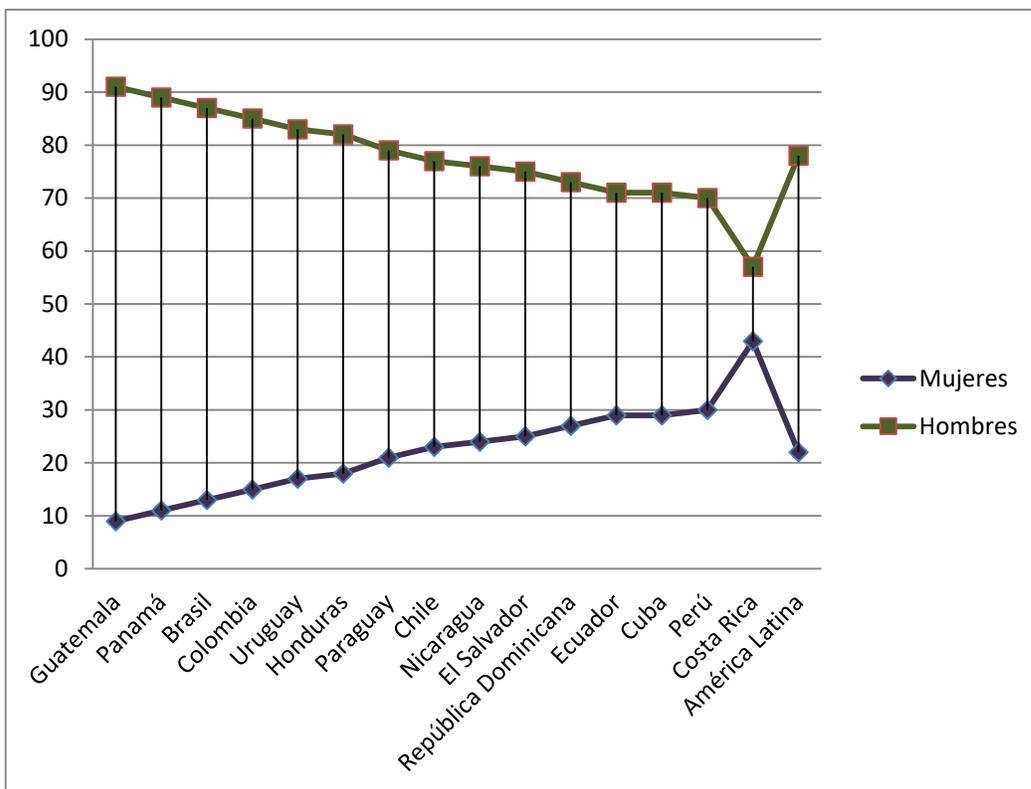
Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adiciones/>

Participación por sexo en cargos de Alcaldes municipales en Latinoamérica (2009)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de “Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe”, extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adiciones/>

Participación por sexo en concejos municipales de Latinoamérica



Nota: Datos no disponibles para Argentina, Bolivia, México y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de “Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe”, extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adiciones/>