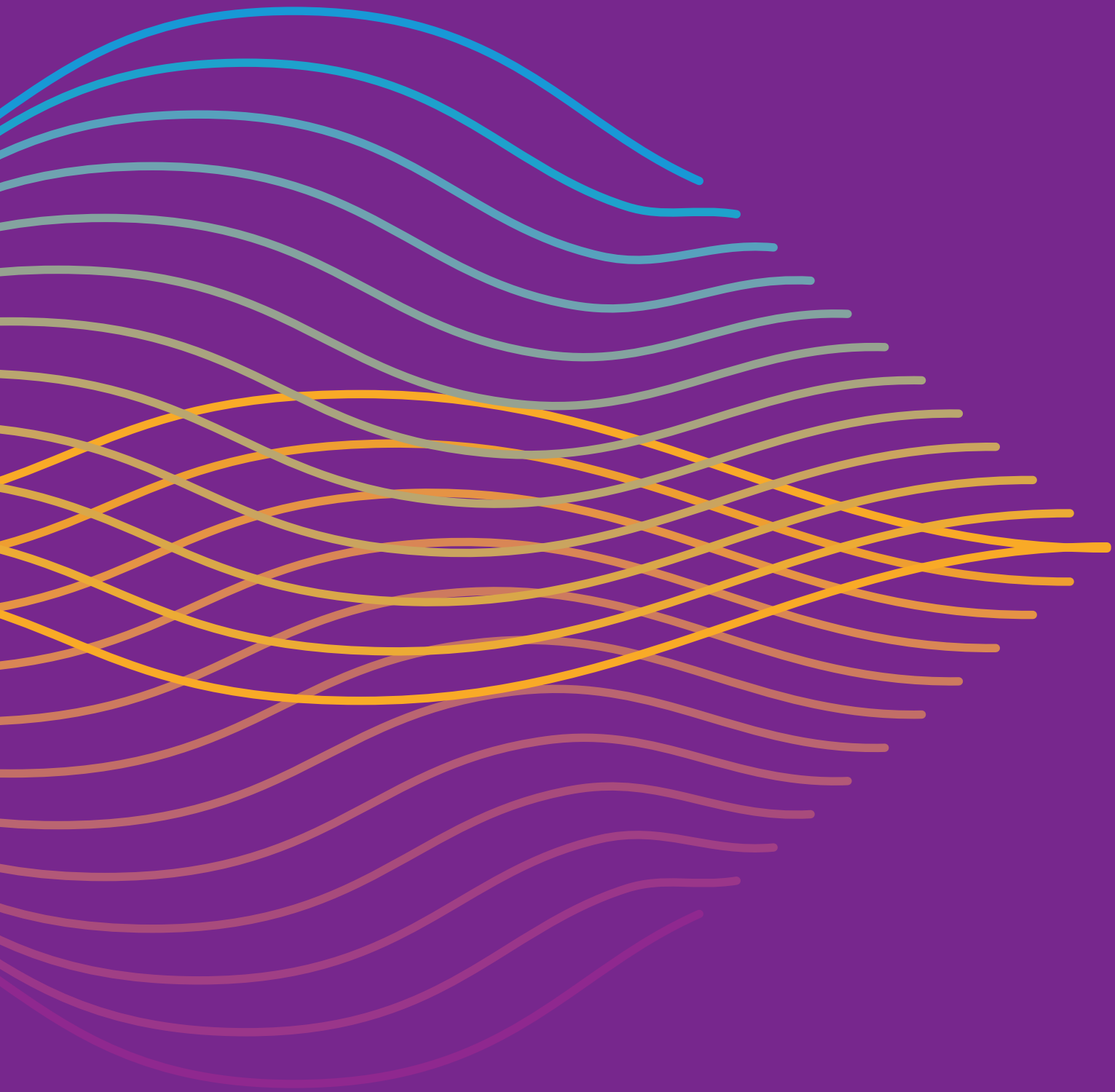


EL PROGRESO DE LAS MUJERES EN EL MUNDO 2015-2016:  
RESUMEN



TRANSFORMAR  
LAS ECONOMÍAS PARA  
REALIZAR LOS DERECHOS



Consulte el Informe en: <http://progress.unwomen.org>

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

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

Diseño: Blossom – Milan  
Traducción al español: Prime Production Ltd.  
La corrección en español: Trad. Verónica Torrecillas  
Impresor: AGS Custom Graphics, an RR Donnelly Company

© 2015 ONU Mujeres.  
Todos los derechos reservados.  
Producido en los Estados Unidos de América

RESUMEN

EL PROGRESO DE LAS MUJERES EN EL MUNDO 2015-2016:

TRANSFORMAR LAS ECONOMÍAS PARA  
REALIZAR LOS DERECHOS



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

# TRANSFORMAR LAS ECONOMÍAS PARA REALIZAR LOS DERECHOS

Veinte años después del hito que supuso la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, y en un momento en el que la comunidad mundial se encuentra inmersa en la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para la era post-2015, parece que el consenso internacional sobre la necesidad de lograr la igualdad de género es más firme que nunca.<sup>1</sup> El empoderamiento de las mujeres y las niñas es uno de los objetivos más ansiados por todos, desde las organizaciones de base, los sindicatos y las empresas hasta los Estados Miembros y los órganos intergubernamentales. Sin embargo, hay que preguntarse en qué medida este consenso se ha traducido en avances tangibles sobre el terreno, y qué más es necesario hacer para superar la brecha que existe entre la retórica y la realidad.

A partir de un conjunto de experiencias prometedoras extraídas de todo el mundo, este Informe propone una agenda integral para los principales actores involucrados en la formulación de políticas —promotores y promotoras de la igualdad de género, gobiernos nacionales y organismos internacionales— con el fin de lograr que los derechos humanos sean una realidad de la que todas las mujeres y niñas puedan disfrutar.

En todas las regiones, los gobiernos han asumido compromisos jurídicamente vinculantes en relación con el respeto, la protección y la realización de los derechos humanos de las mujeres, reconociendo el valor intrínseco de estas y los vínculos entre los derechos de las mujeres y la prosperidad en general. El acceso de las mujeres a empleos decentes no solo mejorará con toda probabilidad su poder de acción y la dinámica distributiva en el seno de sus hogares, sino que también puede sacar a estos de la pobreza. La mejora de los niveles de salud y educación de las mujeres es un factor esencial para su bienestar y sus proyectos de vida; asimismo, dicha mejora guarda relación con las oportunidades de las que podrán disfrutar sus hijas e hijos. A largo plazo, el progreso de las sociedades y las economías está condicionado al pleno aprovechamiento de las aptitudes y capacidades de las mujeres.

Los avances registrados desde la Conferencia de Beijing son importantes: el número de niñas escolarizadas ha aumentado, al igual que el de mujeres que trabajan de forma remunerada y que son elegidas para desempeñar responsabilidades públicas y funciones de liderazgo. Pese a que anteriormente se consideraba un asunto

privado, al fin se ha conseguido que la lucha contra la violencia perpetrada contra mujeres y niñas forme parte de la agenda de la política pública. Las mujeres han adquirido mayores derechos de acceso al empleo, y de propiedad y herencia de bienes al casarse y divorciarse en los mismos términos que los hombres. Estos avances demuestran que es posible reducir las desigualdades de género a través de actuaciones públicas.

Sin embargo, pese a que estos cambios son muy importantes, todavía no puede decirse que en la práctica hombres y mujeres obtengan exactamente los mismos resultados. A escala mundial, tres de cada cuatro hombres en edad de trabajar forman parte de la población activa, frente al 50% en el caso de las mujeres en edad de trabajar.<sup>2</sup> Entre la población ocupada, las mujeres representan aproximadamente dos tercios del total de trabajadores familiares que trabajan en negocios familiares sin percibir remuneración directa por ello.<sup>3</sup> Las mujeres siguen recibiendo en todo el mundo un salario diferente por un trabajo de igual valor y tienen menores probabilidades que los hombres de cobrar una pensión, lo que resulta en grandes desigualdades en términos de ingresos a lo largo de su vida. Mundialmente, los salarios de las mujeres son 24 % inferiores a los de los hombres, e incluso en países como Alemania —donde las políticas son cada vez más favorables al empleo femenino— las mujeres obtienen en promedio a lo largo de su vida un ingreso equivalente a la mitad del que perciben los hombres.<sup>4</sup> Sin embargo, en todas las regiones las mujeres trabajan más que los hombres: realizan casi dos veces y media la cantidad de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, y si se combina el trabajo remunerado y el no remunerado, en casi todos los países las mujeres trabajan más horas al día que los hombres.<sup>5</sup>

Este Informe se centra en las dimensiones económicas y sociales de la igualdad de género, incluido el derecho de toda mujer a tener un trabajo digno, con un salario justo y unas condiciones de trabajo seguras, así como el derecho a percibir una pensión adecuada en la vejez, a recibir atención médica y a disponer de agua segura sin discriminación basada en factores como la condición socioeconómica, la ubicación geográfica, la raza o el origen étnico. Además, pretende desentrañar algunos de los desafíos y contradicciones a los que se enfrenta el mundo en la actualidad: en un momento en el que prácticamente se ha logrado la igualdad

de oportunidades para las mujeres y las niñas en el ámbito educativo, ¿por qué solo la mitad de las mujeres en edad de trabajar a escala mundial forman parte de la población activa, y por qué las mujeres siguen ganando mucho menos que los hombres? En una era caracterizada por una riqueza mundial sin precedentes, ¿por qué muchas mujeres no pueden ejercer su derecho a disponer de atención de la salud, agua y saneamiento, siquiera en niveles básicos?

Este Informe demuestra que estas desigualdades se pueden evitar. Las políticas económicas y sociales pueden contribuir a crear economías más fuertes y sociedades más sostenibles y más igualitarias desde el punto de vista del género. Pero, para ello, deben estar diseñadas y construidas situando los derechos de las mujeres en el corazón de sus prioridades.

## UN CONTEXTO MUNDIAL QUE PLANTEA DESAFÍOS PARA LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

El mundo ha cambiado mucho desde la Conferencia de Beijing de 1995. El auge de los extremismos, la escalada de conflictos violentos, las crisis económicas recurrentes y cada vez más profundas, la volatilidad de los precios de los alimentos y de la energía, la inseguridad alimentaria, los desastres naturales y los efectos del cambio climático han intensificado la vulnerabilidad y agudizado las desigualdades. La globalización financiera, la liberalización del comercio, la constante privatización de servicios públicos y el papel creciente de los intereses empresariales en el proceso de desarrollo han modificado las relaciones de poder, socavando el disfrute de los derechos humanos y la creación de medios de vida sostenibles. El mundo es hoy más rico que nunca desde la segunda guerra mundial, pero también más desigual. El 1% más rico de la población mundial posee actualmente el 40% de los activos, mientras que la mitad inferior de la población solo posee el 1%.<sup>6</sup>

La brecha entre las mujeres ricas y las pobres sigue siendo amplia, tanto dentro de cada país como entre unos Estados y otros. En Sierra Leona, una mujer tiene una probabilidad 100 veces mayor de morir durante el parto que una mujer que vive en el Canadá.<sup>7</sup> En los países menos adelantados, una mujer residente en una zona rural tiene una probabilidad un 38% inferior de dar a luz con la ayuda de un profesional médico calificado que las mujeres que viven en las ciudades.<sup>8</sup> En América Latina, las tasas de analfabetismo de las mujeres indígenas suelen duplicar con creces las que presentan las mujeres no indígenas.<sup>9</sup> Desde el año 2000, estas diferencias se han ido reduciendo en algunos países, mientras que en otros han aumentado.<sup>10</sup> La discriminación de género se suma a otras formas de desventaja —condición socioeconómica, ubicación

geográfica, raza, casta y origen étnico, sexualidad o discapacidad— y limita las oportunidades y los proyectos de vida de las mujeres y las niñas.

Siete años después del estallido de la crisis financiera global, el mundo sigue enfrentándose a altos niveles de desempleo y a un bajo crecimiento. Las y los responsables de la formulación de políticas, tanto en los países ricos como en los pobres, tienen enormes dificultades para crear puestos de trabajo decentes para todas aquellas personas que los necesitan. Además, las políticas de austeridad aplicadas en los países desarrollados y en desarrollo están transfiriendo a las familias el peso de las tareas de supervivencia y cuidados; un peso que recae mayoritariamente sobre las mujeres y las niñas.<sup>11</sup>

Los cambios producidos en la economía mundial tampoco han sido positivos para la mayoría de los hombres. Por ejemplo, en algunos países donde las brechas salariales se redujeron, este hecho se ha debido a una caída del salario real tanto de las mujeres como de los hombres, y las disparidades se achicaron solo porque el salario de los hombres cayó más drásticamente que el de las mujeres. Esto difícilmente pueda considerarse “progreso” pues lo que se ha producido, en cambio, no es una equiparación salarial de las mujeres, sino más bien una nivelación a la baja que perjudica a todos.

En respuesta a estos desafíos, diversos actores — organismos bilaterales y multilaterales, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado— han reconocido la necesidad de dotar de poder económico a las mujeres. Hay quienes ven en estas un mercado de consumo que, en gran medida, aún está sin explotar; otros se refieren a la oportunidad de “liberar la capacidad y el potencial económicos de las mujeres”<sup>12</sup> como medio de resolver los problemas persistentes provocados por la crisis financiera mundial y por el estancamiento del crecimiento. Pero, pese a que la igualdad de género contribuye claramente al logro de los objetivos económicos y sociales generales, no todos los caminos que conducen al desarrollo económico impulsan la igualdad de género.<sup>13</sup> En efecto, algunos patrones de crecimiento económico se basan en la premisa de mantener las desigualdades de género en lo que respecta a los salarios y las condiciones de trabajo, así como la distribución desigual del trabajo no remunerado que relega a las mujeres a las arduas tareas domésticas. En ausencia de un marco de seguimiento sólidamente anclado en los derechos humanos, resulta difícil saber si las afirmaciones que exigen el empoderamiento de las mujeres resistirían un análisis serio. En consecuencia, este Informe hace hincapié en la importancia crucial de los derechos humanos de las mujeres como fin del desarrollo y como medio eficaz para lograrlo.

## IGUALDAD SUSTANTIVA: LOS DERECHOS DE LAS MUJERES HECHOS REALIDAD

Las leyes que establecen la igualdad de derechos entre hombres y mujeres ofrecen una base muy importante para exigir y lograr la igualdad en la práctica. Dichos instrumentos pueden constituir un punto de referencia central para las diversas iniciativas políticas y culturales, e impulsar cambios en las normas sociales y en las actitudes populares, así como en las políticas adoptadas. No obstante, para hacer realidad los derechos de las mujeres no basta con una mera reforma jurídica. La traducción de la igualdad ante la ley en resultados equitativos no es automática. Incluso en aquellos países en los que se han adoptado leyes sobre igualdad de género, las desigualdades profundamente arraigadas, la existencia de normas sociales discriminatorias y de prácticas consuetudinarias perjudiciales, así como los patrones de desarrollo económico dominantes pueden socavar su aplicación e impedir que tengan efectos positivos.

Los tratados internacionales de derechos humanos — como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)— constituyen compromisos jurídicamente vinculantes que exigen a los Estados respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Estos tratados articulan una comprensión sustantiva de la igualdad de género que puede servir tanto a modo de visión como de programa de acción para quienes trabajan por los derechos de las mujeres en un contexto tan complejo como el actual. Mientras que la igualdad formal se refiere a la adopción de leyes y políticas que traten a los hombres y las mujeres por igual, la igualdad sustantiva concierne a los resultados de dichas leyes y políticas para “conseguir no que mantengan, sino que alivien la situación desfavorable de suyo que sufren ciertos grupos”.<sup>14</sup>

El presente Informe se basa en las normas internacionales de derechos humanos para evaluar el efecto real que ejercen las leyes y políticas adoptadas sobre las mujeres y las niñas. Desde esta perspectiva, el logro de la igualdad sustantiva exige actuar en tres esferas interrelacionadas: la corrección de la desventaja socioeconómica de las mujeres; la lucha contra los estereotipos, el estigma y la violencia; y el fortalecimiento del poder de acción, la voz y la participación de las mujeres. Una intervención pública coordinada en estas tres dimensiones puede desencadenar las transformaciones duraderas necesarias para lograr la igualdad sustantiva para las mujeres (véase la figura 1).

Para alcanzar la igualdad sustantiva, no solo es necesario hacer más, sino hacerlo mejor. Aunque la paridad numérica en el acceso a la educación, el empleo o la protección social es un objetivo importante, no implica directamente el disfrute de los derechos ni la igualdad sustantiva. En lugar de limitarse a

absorber a un mayor número de niñas en sistemas educativos insuficientemente financiados, las escuelas deben proporcionar una educación de calidad y un entorno seguro de aprendizaje para las niñas y los niños; asimismo, deberían tratar de contribuir a la promoción de la igualdad a través de programas de estudios progresistas y un cuerpo docente bien preparado. En vez de incorporar a más mujeres en empleos precarios y poco gratificantes, es necesario transformar los mercados laborales para que funcionen adecuadamente tanto para los hombres como para las mujeres y beneficien a la sociedad en su conjunto. La igualdad sustantiva requiere transformar de un modo fundamental las instituciones económicas y sociales — incluidas las creencias, las normas y actitudes que las moldean— en todos los niveles de la sociedad, desde los hogares hasta los mercados de trabajo y desde las comunidades hasta las instituciones políticas locales, nacionales y mundiales.

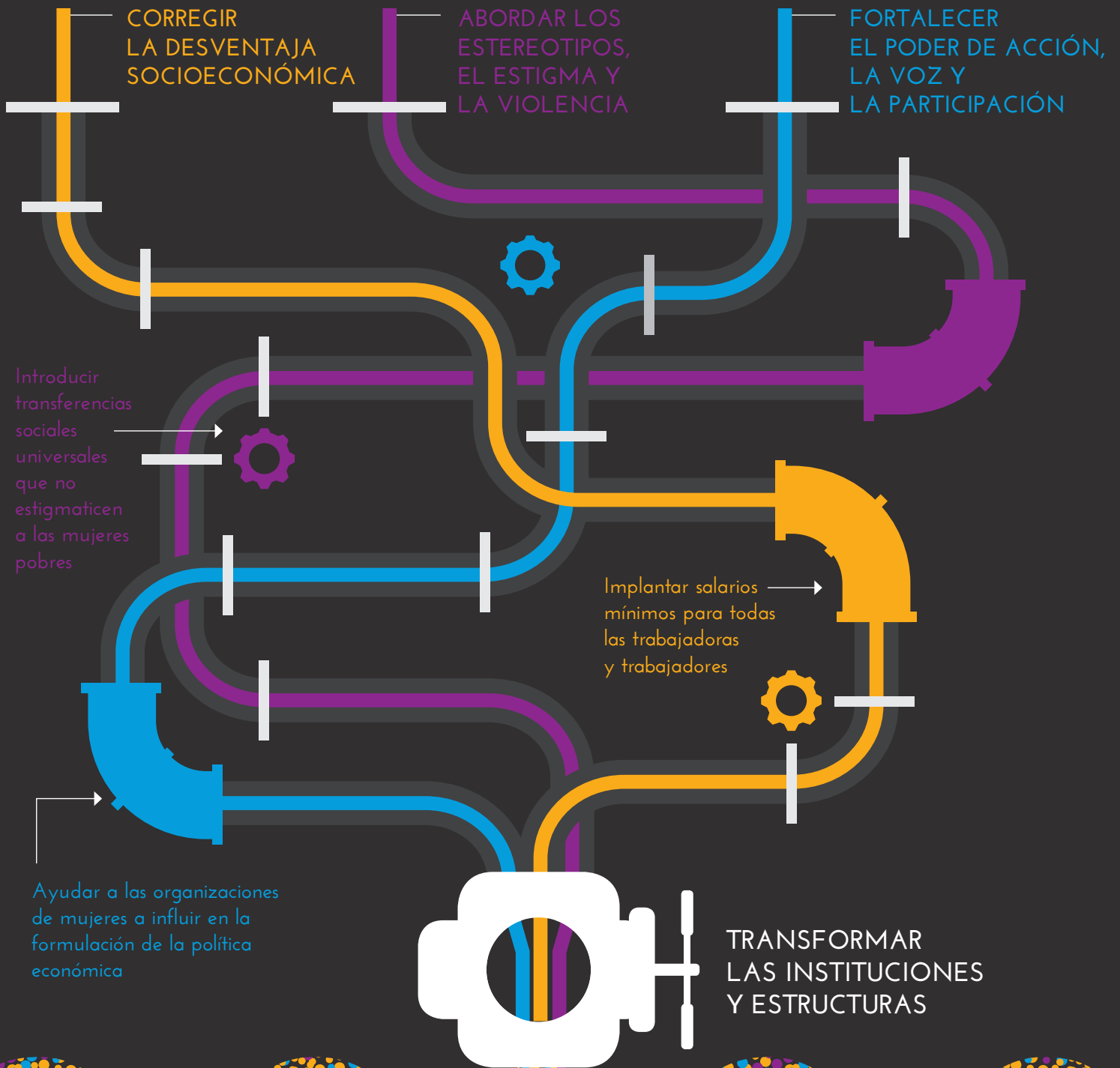
Los avances en pos de la igualdad sustantiva deberían medirse teniendo en cuenta su grado de inclusión de las mujeres y niñas pobres y marginadas. Es importante entonces ir más allá de los “promedios” para comenzar a garantizar que todas las mujeres puedan disfrutar de sus derechos. Los derechos, por otro lado, son indivisibles: ¿acaso pueden las mujeres reclamar su derecho a recibir una atención de la salud de calidad, a disfrutar de condiciones de trabajo decentes o a poseer tierras en las que cultivar sus alimentos sin que ello implique reivindicar su derecho a la información sobre las leyes, políticas y asignaciones presupuestarias, o el derecho a organizarse para reclamar? El derecho a organizarse y a fiscalizar el presupuesto público a menudo impulsa los esfuerzos para garantizar servicios públicos que den mejor respuesta a las necesidades de las mujeres; y el acceso a una gama de servicios de alta calidad puede a su vez respaldar el derecho de las mujeres a trabajar, algo que crea sinergias muy potentes.

## TRANSFORMAR ECONOMÍAS PARA REALIZAR DERECHOS: UN PROGRAMA DE ACCIÓN

Para respaldar el logro de la igualdad sustantiva, las políticas económicas y sociales deben trabajar al unísono. Por lo general se considera que la función de las políticas económicas es fomentar el crecimiento económico y que las políticas sociales, por su parte, persiguen corregir los fallos de este crecimiento; es decir, luchar contra la pobreza y reducir la desigualdad. Sin embargo, las políticas macroeconómicas pueden ir dirigidas a lograr un conjunto de objetivos más amplio, que incluye la igualdad de género y la justicia social. Y a la inversa: unas políticas sociales bien diseñadas pueden potenciar el crecimiento macroeconómico y la recuperación posterior a una crisis a través de la adopción de medidas redistributivas que incrementen el empleo, la productividad y la demanda agregada.

Figura 1

# UN MARCO PARA ENTENDER LA IGUALDAD SUSTANTIVA



**IGUALDAD SUSTANTIVA**

El objetivo, en última instancia, es crear un círculo virtuoso a través de la generación de trabajo decente y servicios sociales y mecanismos de protección social con perspectiva de género junto con políticas macroeconómicas favorables que den prioridad a la inversión en las personas y al cumplimiento de los objetivos sociales. Para transformar las economías y realizar los derechos económicos y sociales de las mujeres es necesario actuar en las tres áreas prioritarias que se describen a continuación: trabajo decente para las mujeres, políticas sociales con perspectiva de género y políticas macroeconómicas basadas en los derechos.

### Transformar el trabajo en favor de los derechos de las mujeres

El trabajo remunerado puede ser un pilar fundamental para la igualdad sustantiva de las mujeres, pero solo cuando es compatible con una responsabilidad compartida entre mujeres y hombres por el trabajo de cuidados no remunerado; cuando permite a las mujeres disponer de tiempo para el ocio y el aprendizaje; cuando proporciona ingresos suficientes para mantener un nivel de vida adecuado; y cuando las mujeres reciben un trato digno en el trabajo.

Cierto es que este tipo de trabajo continúa escaseando y que las políticas económicas en todas las regiones se ven incapaces de crear un número suficiente de puestos de trabajo decentes para quienes los necesitan. Además, las oportunidades disponibles para las mujeres se ven limitadas por la persistencia de los estereotipos de género y de las prácticas discriminatorias, tanto en el seno de los hogares como en los mercados de trabajo. Como resultado de ello, la inmensa mayoría de las mujeres sigue trabajando en empleos inseguros e informales.

Las responsabilidades domésticas y de cuidados, que continúan recayendo fundamentalmente en las mujeres, limitan los tipos de trabajo a los que estas pueden acceder, lo que refuerza aún más la desventaja socioeconómica que sufren. Las medidas dirigidas a reducir la carga de trabajo no remunerado a través de inversiones en infraestructura, servicios de cuidado infantil y licencias parentales pueden aumentar la disponibilidad de las mujeres para realizar trabajos remunerados y ampliar su capacidad de elección.

Junto a las políticas económicas capaces de crear trabajos decentes, es necesario que se adopten medidas que cuestionen la persistente devaluación del trabajo de las mujeres que subyace a la segregación de género y las brechas salariales entre mujeres y hombres. Es preciso extender los derechos laborales y la protección social a las personas que trabajan en el empleo informal, y también se necesitan inversiones en infraestructura básica –como espacios seguros para el comercio en las ciudades– y medidas encaminadas a incrementar el acceso de las mujeres a los mercados.

### Formular políticas sociales idóneas para las mujeres

Las transferencias sociales —incluidas las prestaciones familiares, las de desempleo y las pensiones— protegen a hombres y mujeres frente a contingencias tales como el desempleo o la vejez. También ayudan a las familias a sufragar parte de los costos derivados de la crianza de las hijas e hijos o del cuidado de personas dependientes, retos que imponen una presión creciente debido al envejecimiento de la población y a los cambios que experimentan las estructuras familiares. Los servicios públicos dirigidos específicamente a garantizar los derechos de las mujeres son tan importantes y a menudo tienen un efecto aún mayor que las transferencias sociales para la reducción de la pobreza y la desigualdad de género.

Para hacer realidad los derechos económicos y sociales de todas las personas, lo ideal es adoptar un enfoque integral con respecto a la política social, que combine el acceso universal a los servicios sociales con la protección social a través de sistemas de transferencias contributivos y no contributivos. En la actualidad, tan solo un 27% de la población mundial disfruta de pleno acceso a la protección social, mientras un 73% solo goza de cobertura parcial o carece de cualquier tipo de cobertura.<sup>15</sup> Con frecuencia, las mujeres están excesivamente representadas entre quienes carecen de dicho acceso.

Para que constituyan una contribución real a la igualdad sustantiva, las políticas sociales deben diseñarse situando los derechos de las mujeres en su centro. Es necesario prestar especial atención para garantizar que las políticas, como las transferencias monetarias condicionadas, que a menudo van dirigidas a las mujeres, corrijan la desventaja socioeconómica que sufre la población destinataria sin reforzar los estereotipos de género ni estigmatizarla por el hecho de necesitar apoyo. Es fundamental invertir en más y mejores servicios —incluidos los de salud y cuidado infantil, abastecimiento de agua y saneamiento— que respondan a las necesidades inmediatas de las mujeres y afiancen la seguridad de sus ingresos a largo plazo.

### Hacia un entorno macroeconómico favorable

Dado que la política macroeconómica suele considerarse neutra con respecto al género, hasta el momento no ha contribuido al logro de la igualdad sustantiva para las mujeres. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la política macroeconómica debe perseguir un conjunto amplio de objetivos sociales, como son la creación de empleo decente; la movilización de recursos para posibilitar inversiones en servicios y transferencias sociales; y la creación de canales para garantizar una participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los movimientos de mujeres, en la adopción de decisiones macroeconómicas.



La política monetaria convencional suele tener una meta —la reducción de la inflación— y cuenta con un conjunto de herramientas más bien limitado para alcanzarla. Sin embargo, existen otras políticas posibles: a raíz de la crisis que estalló en 2008, numerosos bancos centrales modificaron su enfoque de política monetaria con el objetivo de estimular la actividad de la economía real para proteger el empleo en lugar de centrarse de forma exclusiva en la reducción de la inflación. Por lo que respecta a la política fiscal, los países pueden obtener recursos para financiar la protección social y los servicios sociales con perspectiva de género por varias vías: a través de los impuestos, modificando las prioridades de gasto y ampliando la base imponible global, o recurriendo a préstamos internacionales y a la asistencia para el desarrollo.

La coordinación de las políticas a escala mundial resulta clave para crear un entorno macroeconómico favorable a la realización de los derechos de las mujeres. La creciente integración de las economías de todo el mundo significa que las medidas que adopta un gobierno afectan a la realización de los derechos en otras partes. La cooperación mundial para la realización de los derechos económicos y sociales solo será posible si las instituciones mundiales de gobernanza, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Grupo de los 20 y la Organización Mundial del Comercio se democratizan y si otros agentes poderosos, desde los gobiernos nacionales hasta las empresas multinacionales, aceptan que la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos trasciende las fronteras.

## **RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS Y ACCIONES CONJUNTAS POR LOS DERECHOS DE LAS MUJERES**

Los derechos humanos hacen hincapié en la dignidad y la libertad del individuo, pero su realización depende en gran medida de la solidaridad y la acción colectiva. La adopción de políticas encaminadas a lograr la igualdad sustantiva requiere financiación colectiva, y lo ideal es que esta proceda de sistemas tributarios progresivos. Los modelos de protección social selectivos que buscan beneficiar a los hogares más pobres pueden parecer más económicos que los sistemas universales que benefician a toda la población. Sin embargo, estos últimos pueden ampliar las opciones de financiación, puesto que aumentan la disposición de los grupos de ingresos medianos y altos a pagar impuestos para poder disfrutar, también ellos, de sistemas educativos, de salud o de pensiones de calidad.<sup>16</sup>

La acción colectiva también es un elemento crucial. Las mujeres que experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación necesitan, en primer lugar, conocer y exigir sus derechos, algo que ocurre a menudo cuando las mujeres se reúnen para debatir

sobre sus problemas y actúan colectivamente para buscar soluciones. La movilización de las mujeres y la fortaleza de sus movimientos independientes constituyen el mayor predictor de las leyes y políticas sobre la igualdad de género en diversas esferas, desde el derecho de familia hasta la violencia contra las mujeres, y desde la no discriminación en el empleo hasta los servicios de cuidado infantil.<sup>17</sup>

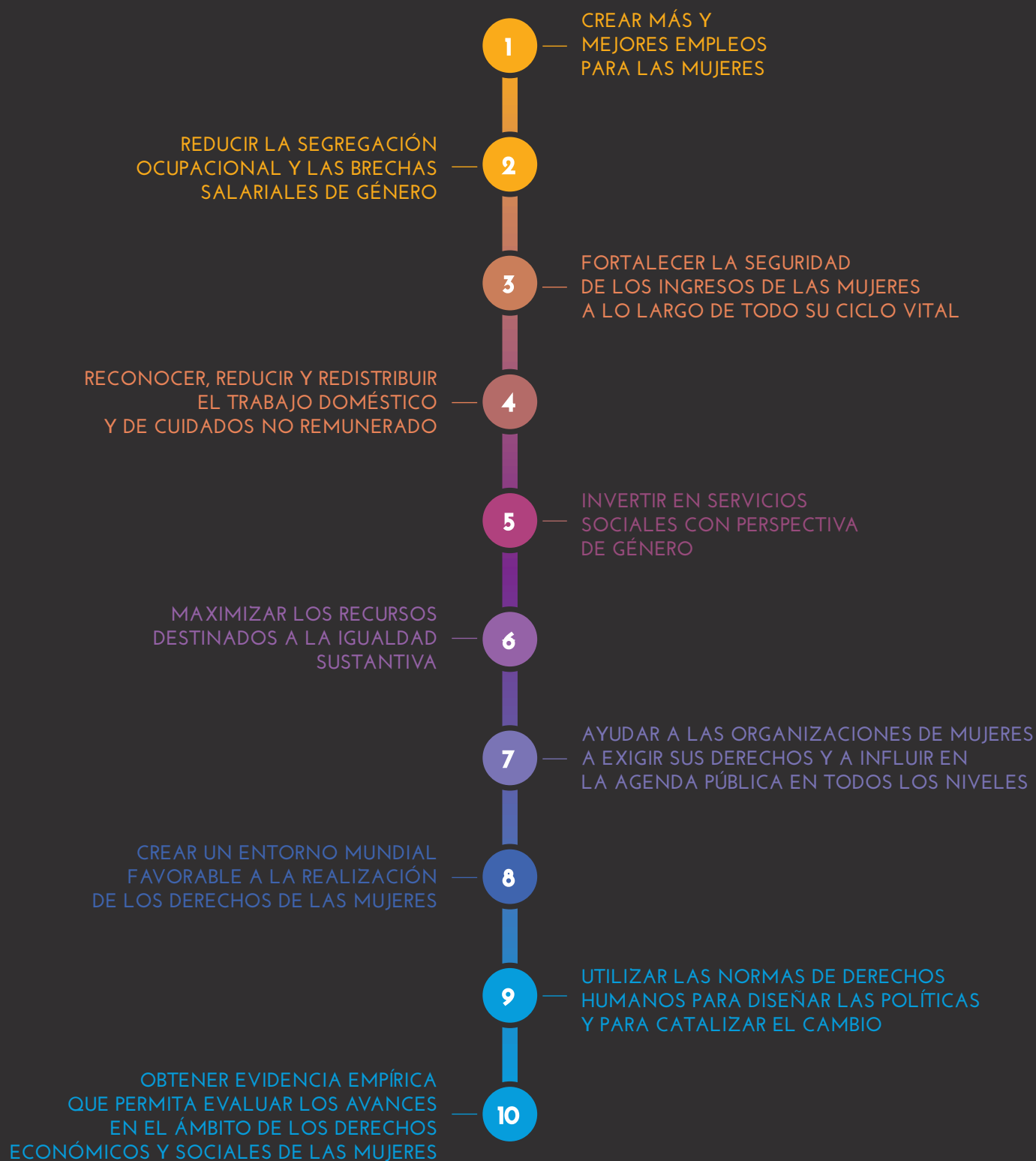
El potencial para avanzar hacia la igualdad sustantiva es mayor cuando las reivindicaciones de los grupos organizados de mujeres encuentran receptividad entre quienes ostentan el poder, así como cuando existen mecanismos, como procesos públicos de consulta y petición o comisiones parlamentarias que permitan a las mujeres articular legítimamente sus exigencias en materia de políticas.

## **DE CARA AL FUTURO: UN PROGRAMA PARA LA INTERVENCIÓN PÚBLICA**

A continuación se definen diez prioridades para la intervención pública. Abarcan la exigencia de crear trabajo decente, aplicar políticas sociales con perspectiva de género y adoptar un marco de política macroeconómica basado en derechos. Además, hacen hincapié en la necesidad de movilizar recursos, contar con un entorno mundial favorable, apoyar los movimientos de mujeres y ampliar la evidencia empírica disponible sobre los derechos económicos y sociales de las mujeres con el fin de lograr la igualdad sustantiva. Sería necesario someterlas a debate e introducir en ellas las modificaciones oportunas a través de un diálogo abierto en el que participen activamente las organizaciones de la sociedad civil que defienden los intereses de las mujeres y las niñas, especialmente de las más desfavorecidas.

La capacidad de los Estados para promover la igualdad sustantiva para las mujeres varía según su tamaño y su nivel de desarrollo. Los tratados de derechos humanos dejan claro que los Estados deben cumplir determinadas obligaciones de forma inmediata, como la no discriminación y la igualdad en el disfrute de los derechos, así como garantizar niveles mínimos esenciales de derechos. Los Estados también deben asegurarse de que los derechos se realicen progresivamente a lo largo del tiempo y permanecer alertas para que no se deterioren. Sin embargo, en este marco, los países disponen de cierto margen para definir sus propios caminos y para adoptar decisiones normativas, adaptadas a sus contextos particulares, que les conduzcan al logro de la igualdad sustantiva para las mujeres.

# DECÁLOGO DE PRIORIDADES PARA LA INTERVENCIÓN PÚBLICA



# 1. CREAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS PARA LAS MUJERES

Los ingresos procedentes del trabajo son fundamentales para que las personas dispongan de medios de vida y disfruten de oportunidades vitales; sin embargo, la participación de las mujeres en la población activa se ha estancado en todo el mundo. Además, las políticas económicas han sido incapaces de crear puestos de trabajo decentes en número suficiente, lo que dificulta que las personas consigan salir de la pobreza. Lo anterior es particularmente cierto en el caso de las mujeres, cuya representación entre las personas que tienen empleos precarios, informales y mal remunerados es muy elevada (véase la figura 2). Esta tendencia se puede revertir a través de las políticas económicas y sociales adecuadas (véase el recuadro 1).

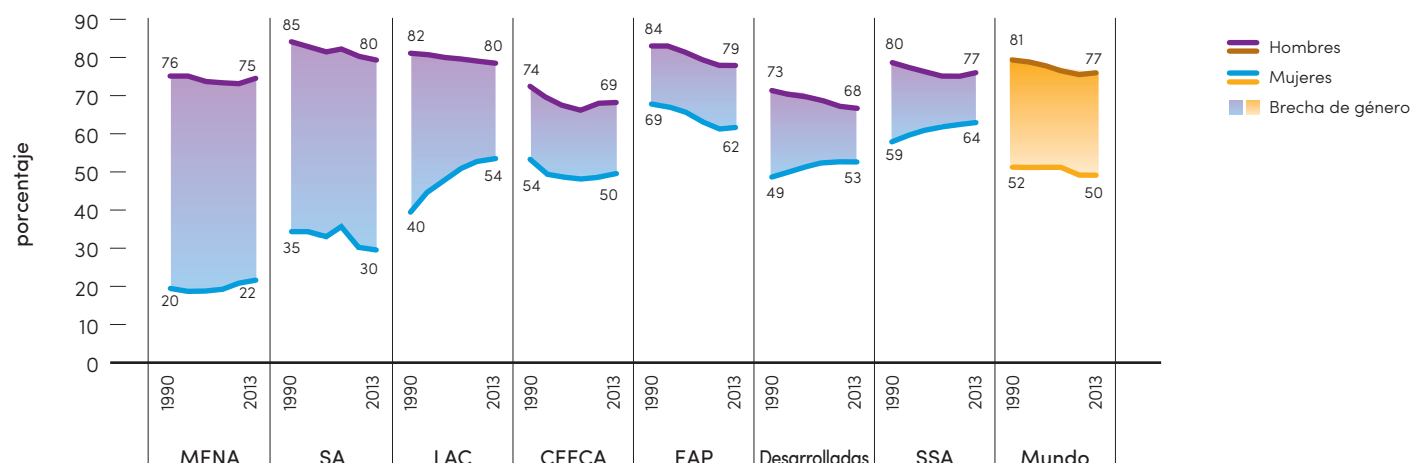
Es necesario adoptar una serie de medidas concretas para crear más y mejores puestos de trabajo para las mujeres:

- Diseñar políticas macroeconómicas que estimulen la actividad económica e incrementen la demanda de trabajo, en lugar de centrarse en un conjunto de objetivos excesivamente reducido, como el mantenimiento de bajos niveles de inflación.
- Invertir en servicios públicos para crear puestos de trabajo decentes en los sectores de la salud, la educación, el cuidado infantil y de personas mayores, la administración pública y los servicios de extensión agrícola.
- Aumentar la viabilidad y la rentabilidad del trabajo por cuenta propia mediante la inversión en infraestructura de transporte y de otro tipo, el acceso a los mercados, la capacitación y la oferta de créditos subvencionados.
- Involucrar a las trabajadoras informales en la planificación urbana y la adopción de decisiones para garantizar que los entornos urbanos sean propicios para el desarrollo de sus actividades profesionales y les ofrezcan condiciones de trabajo decentes y seguras.
- Fomentar la titularidad conjunta de la tierra, los servicios de extensión, las subvenciones para la adquisición de insumos y la adopción de medidas encaminadas a aumentar el acceso a los mercados por parte de las pequeñas agricultoras.

Figura 2

Tasa de participación en la población activa por sexo y por región, 1990-2013

—> *A escala mundial, las tasas de participación de las mujeres en la población activa se han estancado, aunque con variaciones regionales significativas*



Fuente: Medias ponderadas calculadas por ONU Mujeres utilizando datos extraídos de Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2015. "Key Indicators of the Labour Market (KILM) Database". Consultado en enero de 2015.

Nota: Véanse las agrupaciones regionales de ONU Mujeres para la lista de países y territorios incluidos en cada región en el anexo 7, *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016*.

# 2. REDUCIR LA SEGREGACIÓN OCUPACIONAL Y LAS BRECHAS SALARIALES DE GÉNERO

Figura 3

Brecha salarial de género no ajustada, porcentaje por región geográfica

—> *Mundialmente, los salarios de las mujeres son en promedio 24 por ciento inferiores a los de los hombres, con variaciones entre regiones*



Nota: Véase el anexo 4 en *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016*, para una lista completa de las fuentes y las notas

La segregación ocupacional basada en el género es un problema generalizado en todas las regiones. En todo el mundo, las mujeres tienen una presencia desproporcionada en los puestos administrativos y de apoyo (63%) en comparación con las ocupaciones de gestión (33%).<sup>18</sup> Además de la segregación ocupacional, las sustanciales brechas salariales de género son una característica de prácticamente todos los mercados laborales (véase la figura 3).<sup>19</sup>

Si no se combaten las desventajas socioeconómicas de las mujeres que resultan de la segregación ocupacional y de la desigualdad salarial, será imposible lograr la igualdad sustantiva. La intervención pública debe abordar las

causas que se encuentran en el origen de la segregación ocupacional, como las diferencias en los niveles de educación, capacitación y experiencia, así como la existencia de estereotipos profundamente arraigados con respecto al papel que desempeñan los hombres y las mujeres en la sociedad. Para ello es necesario:

- Valorar adecuadamente las ocupaciones en las que las mujeres tienen una presencia predominante, como las relacionadas con el cuidado, de modo que los niveles retributivos sean acordes a las aptitudes de estas trabajadoras y a la contribución que realizan con su labor al buen funcionamiento de la economía y la sociedad.

- Promover la educación, incluida la alfabetización básica de las mujeres adultas, la formación en el empleo (lo que incluye la adquisición de aptitudes no tradicionales) y la orientación para que las mujeres puedan avanzar en la escala ocupacional.
- Prestar asesoramiento profesional a las jóvenes y animarlas a estudiar ciencias, tecnología, ingeniería, matemáticas y otras disciplinas dominadas por los hombres, así como promover el acceso a la formación técnica y profesional, complementando dichas medidas con apoyos para las responsabilidades de cuidados no remunerados.
- Combatir el acoso y la violencia sexuales que sufren las mujeres de forma persistente en el lugar de trabajo, adoptando leyes específicas, proporcionando capacitación al personal y estableciendo procedimientos de denuncia y mecanismos de apoyo para que las mujeres puedan acudir a la justicia para defender sus derechos.
- Establecer metas y cuotas para elevar la representación de mujeres en ocupaciones dominadas por los hombres, incluso en los puestos de toma de decisiones en el sector público.

## RECUADRO 1

### El papel del Estado en la creación de trabajo decente en el Brasil

Entre 2001 y 2009 se crearon en el Brasil 17 millones de nuevos puestos de trabajo, de los cuales más de 10 millones eran empleos en los que las y los trabajadores poseen tarjetas del seguro social (*Carteira de Trabalho*). Esto representa un importante cambio con respecto al decenio de 1990, en el que el desempleo se duplicó, el sector informal creció notablemente y los salarios reales disminuyeron.<sup>20</sup> A la vez, demuestra que una medida pública acertada puede generar extraordinarios resultados, incluso en contextos de creciente flexibilidad y vulnerabilidad del empleo en la economía mundial.

Las tasas de participación de la mujer en la población activa aumentaron del 54% al 58% entre 2001 y 2009, y la proporción que accedía a empleos con tarjeta del seguro social aumentó del 30% al 35%.<sup>21</sup> La duplicación del salario mínimo en el decenio de 2000 también tuvo importantes efectos sobre las brechas salariales de género. Entre 1995 y 2007, dicha brecha disminuyó del 38% al 29%. Lo más importante es que esta reducción se ha logrado por medio de aumentos de los salarios tanto de las mujeres como de los hombres, y no porque los salarios de los hombres hayan caído.<sup>22</sup>

El éxito del Brasil en la creación de empleos decentes es el resultado de un conjunto de políticas económicas y sociales. La política macroeconomía dirigida a generar un crecimiento inclusivo contribuyó a la creación de empleos. La inversión en inspecciones de trabajo y la simplificación y armonización de los costos de inscripción y de la administración tributaria para las empresas pequeñas y medianas han fomentado la formalización de los empleos y las compañías.<sup>23</sup> El aumento del valor real de los salarios mínimos ha ayudado a reducir la pobreza y explica el 66% de la disminución de la desigualdad en el período 2000-2008. Las políticas de protección social también han tenido importantes efectos: otro 16% de la caída de la desigualdad se debió al aumento de las pensiones y el 12% al programa de bienestar social Bolsa Familia.<sup>24</sup>

# 3. FORTALECER LA SEGURIDAD DE LOS INGRESOS DE LAS MUJERES A LO LARGO DE TODO SU CICLO VITAL

Debido a la desigualdad de oportunidades de empleo y a su elevada presencia en ocupaciones con bajos salarios, las mujeres presentan una vulnerabilidad particular a la inseguridad económica y a la dependencia financiera. Las encuestas de hogares muestran que, en 41 de los 75 países para los que se dispone de datos, las mujeres en edad de trabajar tienen mayor probabilidad que los hombres de vivir en hogares pobres.

Las políticas fiscales, salariales y de protección social correctamente diseñadas —que contemplen salarios mínimos, prestaciones para las familias y pensiones de jubilación— pueden constituir herramientas muy poderosas para reducir la pobreza, luchar contra las desventajas socioeconómicas de las mujeres y garantizar su derecho a disfrutar de un nivel de vida adecuado. Estas políticas resultan especialmente importantes en el contexto del cambio demográfico y de la evolución de las estructuras de los hogares, así como para hacer frente a las crisis económicas. Es necesario adoptar medidas concretas, como las que se proponen a continuación, para aumentar la seguridad de los ingresos de las mujeres:

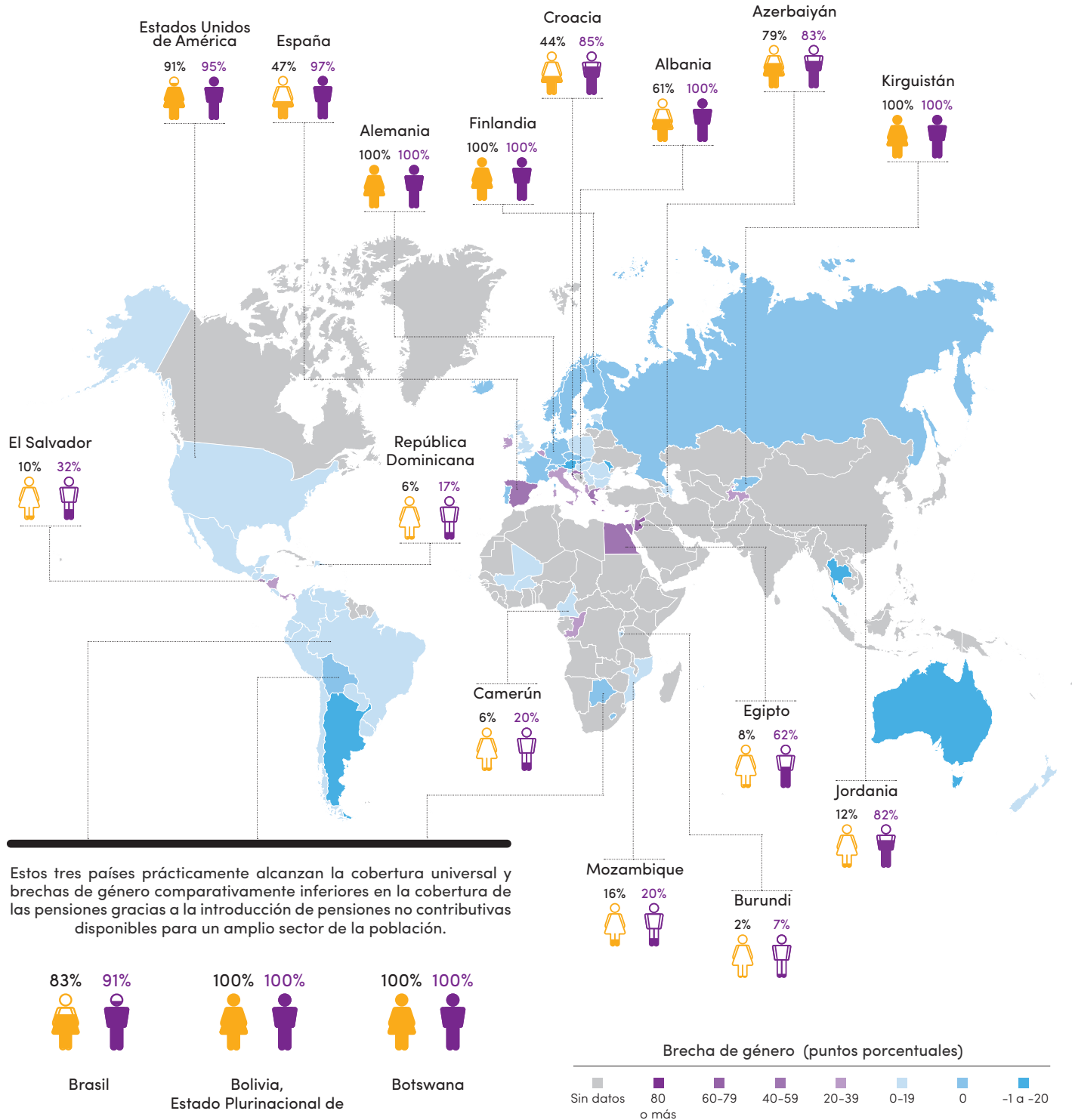
- Proporcionar acceso a la protección por desempleo, incluso a través de programas de obras públicas, y establecer un piso salarial a través de políticas de salario mínimo adecuadamente diseñadas, que, según se ha demostrado, también contribuyen a reducir las brechas salariales de género.

- Proporcionar asignaciones por hijas e hijos para ayudar a las familias a hacer frente a los costos derivados de la crianza, y establecer pensiones no contributivas para garantizar la seguridad de los ingresos de las mujeres en la vejez (véase la figura 4).
- Eliminar la condicionalidad de las transferencias sociales y definir las con carácter universal siempre que sea posible, con el fin de evitar los estereotipos y el estigma.
- Garantizar que los programas de transferencias monetarias tengan plenamente en cuenta los derechos de las mujeres; para ello, será necesario que participen en su diseño las organizaciones defensoras de la igualdad de género, y utilizar estos programas como mecanismo para ofrecer capacitación y acceso a los servicios que posibiliten el empoderamiento de las mujeres.
- Reformar los sistemas de pensiones contributivas para reducir las brechas de género en el acceso a las prestaciones y el monto de estas, incluso a través de la introducción de créditos por las tareas de cuidado para compensar la pérdida de contribuciones sociales durante los períodos de inactividad laboral debido a la atención de personas dependientes.
- Garantizar la actualización permanente de los montos de todas las prestaciones de acuerdo con el aumento del costo de la vida.

Figura 4

Porcentaje de personas que han superado la edad legal de retiro y recibe una pensión contributiva o no contributiva en una serie de países seleccionados, según sexo, de 2006 a 2012

—> En la mayoría de los países, las mujeres tienen menores probabilidades que los hombres de cobrar una pensión en la vejez



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2014. Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-2015: Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social. Ginebra: OIT.

Nota: Los datos son los más recientes disponibles durante el periodo especificado. Véase el anexo 5 en *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016* para consultar una lista exhaustiva de países con sus respectivos datos. El monto de los beneficios de pensión que reciben las mujeres y los hombres difiere ampliamente en el seno de los países y entre ellos. Aunque una proporción relativamente extensa de mujeres y hombres recibe una pensión en la vejez, suelen existir importantes brechas de género en los niveles del beneficio; o pensiones no contributivas, de las que las mujeres dependen en mayor grado que los hombres.

# 4. RECONOCER, REDUCIR Y REDISTRIBUIR EL TRABAJO DOMÉSTICO Y DE CUIDADOS NO REMUNERADO

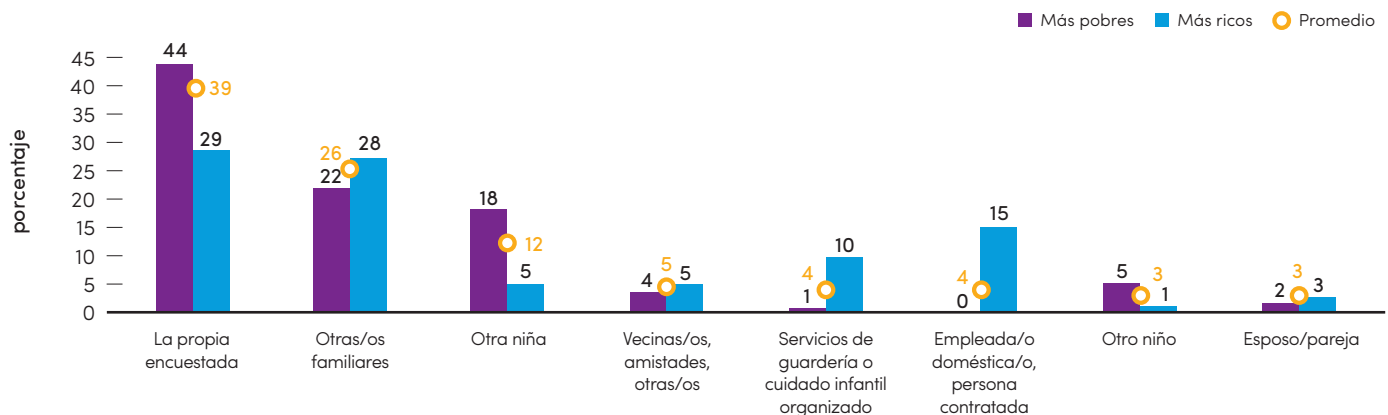
El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado contribuye al desarrollo económico y al bienestar humano, pues favorece el desarrollo de personas productivas y capaces de aprender y de desplegar su creatividad. Sin embargo, la carga de este tipo de trabajo está distribuida de manera desigual. En ausencia de servicios de cuidado adecuados, el hecho de que la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado recaiga sobre las mujeres puede reforzar su desventaja socioeconómica, dado que limita su acceso a la educación, a la atención de la salud y al empleo remunerado así como su participación en la vida política y cultural (véase la figura 5).

Para lograr la igualdad sustantiva para las mujeres, es necesario reconocer, reducir y redistribuir este tipo de trabajo. Para ello, es necesario adoptar las medidas siguientes:

- Aumentar las inversiones en infraestructura básica, como instalaciones sanitarias y de abastecimiento de agua accesibles, asequibles y que cumplan las normas de calidad
- Fortalecer los servicios sociales básicos, como la educación y la salud, que complementan las labores de cuidados no remuneradas y constituyen un nicho de empleo muy importante para las mujeres.
- Apoyar a los cuidadores y cuidadoras que no perciben remuneración por este trabajo, asegurando que participen en la formulación de políticas y reconociendo que son muy importantes para el buen funcionamiento y la solidez de los sistemas públicos de cuidado, a los que, sin embargo, no deben sustituir.
- Proporcionar servicios de cuidado infantil y de personas mayores accesibles, asequibles y de calidad, garantizando que respondan a las necesidades de los padres y madres que trabajan de forma remunerada y de otros cuidadores y cuidadoras no remunerados.
- Trabajar en pos de un sistema integral de licencias remuneradas de maternidad, paternidad y parentales para todos los trabajadores y trabajadoras, incluidos los que trabajan en la economía informal, y establecer incentivos especiales para que los padres asuman la parte que les corresponde de este tipo de trabajo.

Figura 5

Arreglo típico para el cuidado infantil por parte de las mujeres trabajadoras con niñas y niños menores de 6 años  
 → En los países en desarrollo, son muy pocas las trabajadoras que tienen acceso a servicios de guardería o cuidado infantil organizados



Fuente: medias no ponderadas calculadas por ONU Mujeres a partir de datos de las Encuestas Demográficas y de Salud. 2015. "Demographic and Health Surveys Database". Consultado en marzo de 2015. <http://dhsprogram.com/Data/>.

Notas: N=32 países en desarrollo. Las encuestas se realizaron entre 1995 y 2002. Porcentaje de encuestadas que respondieron a la pregunta "¿Quién cuida de su(s) hija(s) e hijo(s)?"



## 5. INVERTIR EN SERVICIOS SOCIALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Los servicios públicos son fundamentales para la realización de los derechos de las mujeres y para el logro de la igualdad sustantiva en numerosas esferas. Sin servicios de salud adecuados, por ejemplo, las mujeres y las niñas tendrán muchas dificultades para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos. Y, como se discutió anteriormente, en ausencia de oportunidades para acceder a servicios de cuidado infantil asequibles, el derecho de las mujeres a trabajar se enfrentará a un obstáculo muy importante. Es preciso aumentar el nivel de inversión en servicios sociales y transformar la prestación de estos servicios con objeto de que respondan a los derechos de las mujeres (véase el recuadro 2). Entre las medidas concretas que cabría adoptar figuran las siguientes:

- Incrementar de forma sustancial las inversiones en servicios sociales, incluidos los de salud, abastecimiento de agua, saneamiento y cuidados, y garantizar que estos servicios sean asequibles. Para ello, las tasas que se cobren por su utilización deberían sustituirse por modalidades de financiación colectiva, como son la seguridad social o los impuestos generales.
- Trabajar en pos del acceso universal a una atención de la salud asequible, sea a través de los sistemas nacionales de salud o de una combinación eficaz de contribuciones a los seguros de salud y financiación pública.
- Acercar los servicios esenciales de atención de la salud a las mujeres, introduciendo profesionales sanitarios comunitarios y clínicas móviles.
- Prestar servicios integrados para combatir la violencia contra las mujeres así como en materia de salud sexual y reproductiva, como servicios de información y educación sobre planificación familiar.
- Ampliar el alcance y la calidad de los servicios de cuidado infantil y de personas adultas dependientes, incluidas las personas con discapacidad y las personas mayores vulnerables.
- Fomentar relaciones positivas entre las y los usuarios de los servicios de cuidado y quienes proveen los servicios, a través de iniciativas de concienciación del personal sobre los derechos de las mujeres, proporcionando incentivos a este para que respete los derechos de las mujeres y garantizando que perciba un salario justo y disfrute de condiciones de trabajo adecuadas.

### RECUADRO 2

#### La rápida disminución de la mortalidad materna en Rwanda

En 2013, los países del África Subsahariana representaban en torno a un 62% de las muertes maternas en todo el mundo.<sup>25</sup> La mayoría de las complicaciones responsables del fallecimiento de las mujeres durante el embarazo y el parto pueden evitarse si se mejora el acceso a la planificación familiar, a cuidados prenatales eficaces y a asistencia cualificada durante el parto, lo que incluye los cuidados obstétricos de emergencia. Sin embargo, la mejora de estos servicios se ve obstaculizada por la falta de información, por instalaciones inaccesibles y por costos prohibitivos. Y las deficiencias en la calidad de la atención se traducen en errores de diagnóstico y de tratamiento de las complicaciones relacionadas con el embarazo.

La experiencia de Rwanda demuestra que es posible superar estos obstáculos. Tras el genocidio de 1994, Rwanda se encontraba entre los países más pobres del mundo, su sistema sanitario estaba en ruinas y los índices de mortalidad materna se situaban muy por encima de la media regional. Sin embargo, Rwanda ha reducido el número de muertes maternas con más rapidez que la mayoría de otros países del África Subsahariana, desde las 1.400 muertes por 100.000 nacimientos vivos de 1990 a las 310 registradas en 2013. Está entre los únicos cuatro países de la región que van camino de cumplir la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) consistente en reducir la mortalidad materna en un 75% entre 1990 y 2015.<sup>26</sup>

Este espectacular progreso se debe a una combinación de medidas.<sup>27</sup>

El rápido despliegue de los seguros de salud eliminó las barreras financieras para acceder a los servicios, en particular para los traslados en ambulancia a instalaciones de alto nivel para intervenciones urgentes; la expansión a escala nacional de centros de salud pública equipados adecuadamente y con una gestión descentralizada ha permitido una financiación basada en resultados; las trabajadoras y los trabajadores comunitarios de la salud prestan cuidados prenatales y servicios de parto en centros de salud, y asimismo promueven la higiene, los seguros de salud y la planificación familiar; las nuevas tecnologías móviles ayudan a estos trabajadores a hacer un seguimiento de las mujeres embarazadas y permiten una respuesta rápida ante complicaciones relacionadas con el embarazo, así como derivar casos al servicio de cuidados obstétricos de emergencia en caso de ser necesario; las y los trabajadores comunitarios de la salud y demás profesionales sanitarios reciben incentivos para cumplir los objetivos de salud materna e infantil y ofrecen cuidados de calidad, con visitas regulares para hacer un seguimiento del cumplimiento.

## 6. MAXIMIZAR LOS RECURSOS DESTINADOS A LA IGUALDAD SUSTANTIVA

Las políticas macroeconómicas pueden y deben aportar a la realización de los derechos de las mujeres (véase la figura 6) mediante la creación de economías dinámicas y estables, la generación de trabajo decente y la movilización de recursos para financiar políticas públicas sensibles al género, incluida la protección social. Diferentes estudios demuestran que incluso los países de ingresos bajos pueden permitirse ofrecer pisos de protección social. Sin embargo, la financiación de un programa integral de políticas dirigidas a hacer realidad la igualdad sustantiva exige movilizar un mayor volumen de recursos y garantizar que estos se destinen a medidas que beneficien a las mujeres y las niñas. Entre las medidas concretas que pueden adoptar los gobiernos figuran las siguientes:

- Definir nuevas prioridades de gasto, por ejemplo desviando el gasto militar hacia servicios públicos con perspectiva de género.
- Recaudar ingresos adicionales a través de los impuestos generales, mediante el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias vigentes y la ampliación de la base imponible global, prestando atención a las consecuencias distributivas; los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio

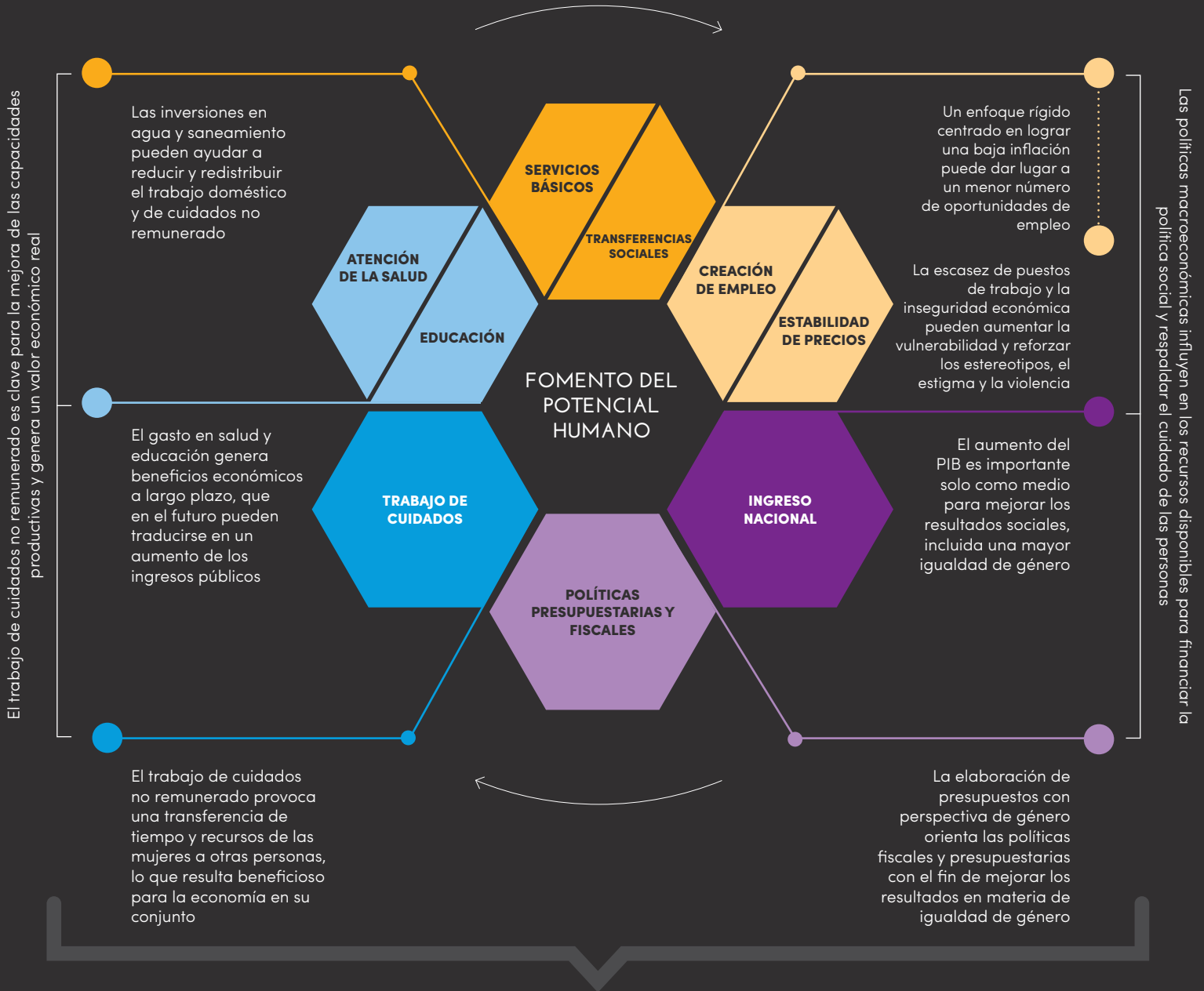
y los impuestos sobre bienes de lujo suelen ser más progresivos que los impuestos indirectos, como el impuesto sobre el valor agregado (IVA), cuyo carácter regresivo también se puede mitigar mediante exenciones a los productos y servicios básicos.

- Contraer deuda en los mercados nacional e internacional con el fin de realizar inversiones en educación, salud y servicios de cuidado que fortalezcan las capacidades humanas y, que al igual que las inversiones en infraestructura, generen beneficios futuros, como una mano de obra cualificada y saludable.
- Garantizar la recaudación de ingresos desde la utilización de los recursos naturales, a través de medidas como cánones, y la dedicación de fondos específicos para sufragar la protección social y los servicios sociales.
- Introducir la perspectiva de género en la elaboración de presupuestos con el objetivo de garantizar que las políticas dirigidas a movilizar recursos y la asignación del gasto persigan la equidad en la distribución de los ingresos y apoyen la realización de los derechos de las mujeres.

Figura 6

# UN ENFOQUE DE POLÍTICA MACROECONÓMICA BASADO EN LOS DERECHOS

Las divisiones entre la política económica y la política social son artificiales; es fundamental conectar ambas esferas para hacer realidad los derechos



## OBJETIVO ÚLTIMO

La plena realización de los derechos económicos y sociales para todas las personas

# 7. AYUDAR A LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES A EXIGIR SUS DERECHOS Y A INFLUIR EN LA AGENDA PÚBLICA EN TODOS LOS NIVELES

La acción colectiva de las mujeres es fundamental para el logro de la igualdad sustantiva. Este tipo de actuación resulta especialmente eficaz cuando las y los defensores de los derechos de las mujeres que trabajan en organizaciones de base comunitaria, organizaciones de la sociedad civil, centros de estudios y departamentos universitarios tienen la posibilidad de entablar alianzas estratégicas con representantes de los partidos políticos, la administración pública y las instituciones regionales y mundiales. Este trabajo requiere los conocimientos, las aptitudes, la agilidad y la constancia de las y los defensores de los derechos de las mujeres, pero también han de poder acceder a la información, a los debates sobre políticas y a los procesos de adopción de decisiones (véase la historia: *Resurgir de las cenizas*). Para fortalecer la voz, el poder de acción y la participación de las mujeres en estos procesos, podrían adoptarse medidas como las que se sugieren a continuación:

- Garantizar un marco jurídico favorable para que las mujeres puedan organizarse, que incluya medidas de protección del espacio del que gozan las organizaciones de la sociedad civil para defender los derechos de las mujeres, así como el derecho a crear sindicatos y afiliarse a ellos.
- Ampliar la financiación destinada a las actividades de promoción de políticas por parte de las organizaciones de mujeres ante sus gobiernos, incluido un incremento de la financiación básica y plurianual, una esfera en la que los donantes privados y bilaterales, así como las organizaciones internacionales, pueden desempeñar un papel muy importante.
- Garantizar la igualdad de representación de las mujeres en los puestos de liderazgo de las organizaciones sindicales y de otros movimientos sociales, y que los procesos de negociación colectiva den prioridad a las cuestiones relacionadas con los derechos de las mujeres.
- Apoyar la generación de conocimientos en el seno de las organizaciones feministas sobre las cuestiones clave de políticas —como la política monetaria, el diseño del sistema de pensiones o la reforma del sector de la salud—, ya que son materias que revisten una importancia fundamental para la vida de las mujeres y a menudo exigen conocimientos técnicos especializados.
- Facilitar el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de mujeres para promover cambios en las políticas; por ejemplo, se podrían dotar fondos para capacitar a estas organizaciones sobre las consecuencias que tienen las políticas económicas y sociales desde el punto de vista del género.
- Crear circuitos de retroalimentación, desde la ejecución de las políticas hasta las auditorías sociales que realizan las organizaciones de mujeres y las y los usuarios de los servicios, con el fin de mejorar el desempeño y la sensibilidad al género de la reglamentación pública, la protección social y los servicios sociales.



Foto: ONU Mujeres/Saiful huq Omi

—> EL PROGRESO DE LAS MUJERES/  
HISTORIAS DE CAMBIO

# RESURGIR DE LAS CENIZAS

*El cambio positivo tras  
la tragedia del sector textil  
en Bangladesh*

La mañana del 24 de abril de 2013, miles de trabajadoras y trabajadores acudieron como cada día a trabajar al edificio comercial de ocho plantas ubicado en Rana Plaza, a las afueras del distrito de Daka, en Bangladesh. Pocas horas después, el edificio se derrumbó cobrándose la vida de 1.137 personas y causando heridas a otras 2.500. Muchas de las personas que fallecieron aquella mañana eran mujeres.

El 80% de los 4,2 millones de personas que integran la población ocupada en la industria textil orientada a la exportación son mujeres. Para muchas de ellas, estos trabajos representan la primera oportunidad de obtener independencia económica y un empleo fuera del hogar. Sin embargo, la tragedia de Rana Plaza demostró que este empleo es un arma de doble filo. Esta industria ha creado entornos de trabajo altamente inseguros, peligrosos y en los que impera la explotación. Las trabajadoras sufren desigualdad, acoso, violencia y perciben una remuneración muy baja.

“Se sienten satisfechos por dar a una mujer un trabajo consistente en manejar una máquina de coser, pero no les gusta tanto verlas en puestos de mayor responsabilidad”, dice Kalpona Akter, directora ejecutiva del Centro de Bangladesh para la Solidaridad de los Trabajadores, que inició su vida laboral a los 12 años en la planta de la fábrica de prendas de vestir. “Muchas de esas mujeres se ven obligadas a trabajar en entornos injustos e inseguros porque no tienen ninguna capacidad para cambiar las cosas”, manifiesta.

Rana Plaza supuso un punto de inflexión. La indignación que se desató a escala mundial tras el desastre llevó al gobierno de Bangladesh a anunciar la introducción de una serie de cambios en su legislación laboral, incluida una relajación de las restricciones a las que se enfrentaban las y los trabajadores para crear organizaciones sindicales, la contratación de un mayor número de inspectoras e inspectores y un incremento del 77% del salario mínimo para las trabajadoras y trabajadores del sector textil.

Al mismo tiempo, las marcas textiles internacionales que se abastecen desde Bangladesh se unieron a los sindicatos, a los movimientos internacionales de solidaridad de los trabajadores y a las organizaciones no gubernamentales para crear el Acuerdo de Bangladesh sobre Protección de Incendios y Seguridad de la Edificación. Hasta el momento, más de 190 marcas de más de 20 países han firmado el acuerdo, cuyo ámbito de aplicación abarca a 1.500 plantas en las que trabajan alrededor de 2 millones de personas. Este año, sus 110 ingenieras/os independientes han llevado a cabo inspecciones en centenares de plantas. En el marco de dichas inspecciones se han identificado más de 80.000 problemas de seguridad y se ha suspendido la producción de 17 fábricas.

“El desastre de Rana Plaza permitió sentar las bases para que las y los trabajadores se organicen”, señala Kalpona. “En los dos últimos años se han inscrito unos 200 nuevos sindicatos del sector textil; el 65% de las personas que lideran estas organizaciones y la mayoría de sus miembros son mujeres. El reto es conseguir que esos cambios sean duraderos”.

El desafío, sin duda, es considerable. A pesar de la nueva legislación laboral, tan solo un 5% de la población trabajadora del sector textil está organizada en sindicatos. Además, por el momento la implantación sindical no llega a 300 empresas. El Fondo de Donantes de Rana Plaza, respaldado por las Naciones Unidas y creado para indemnizar con 40 millones de dólares de los Estados Unidos a las trabajadoras y trabajadores que resultaron heridos en la tragedia y a la familia de las personas fallecidas, se encuentra aún a 9 millones de dólares de los Estados Unidos de su objetivo. No obstante, continúa reinando el optimismo en torno al hecho de que de las cenizas de Rana Plaza pueden emerger cambios positivos.

“Las mujeres que trabajan en las fábricas de Bangladesh empiezan a sentir que al fin se escucha su voz. Y eso supone un verdadero avance”, concluye Kalpona.

# 8. CREAR UN ENTORNO MUNDIAL FAVORABLE A LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

Como consecuencia de la integración económica mundial, los gobiernos ven limitada (en diferente grado) su capacidad de utilizar la política macroeconómica para crear un entorno propicio para la realización de los derechos económicos y sociales. Los países en desarrollo, por ejemplo, tienen dificultades para movilizar recursos cuando otros países actúan como paraísos fiscales o aplican impuestos muy bajos.

El actual sistema de gobernanza mundial refuerza la división entre la política económica y la política social, por un lado, y la falta de atención a los resultados distributivos (incluida la desigualdad de género), por otro. La inversión en desarrollo humano e igualdad de género se considera una cuestión de política nacional, por lo que no se prioriza en los foros mundiales de política económica. Con el fin de crear un entorno mundial favorable al logro de la igualdad sustantiva para las mujeres, cabría adoptar una serie de medidas concretas como las siguientes:

- Promover la estabilidad económica y evitar las perturbaciones y crisis, que siempre afectan en mayor medida a las personas más pobres; para ello sería necesario adoptar políticas macroprudenciales dirigidas a mitigar la volatilidad de la economía y el riesgo de que se produzcan crisis financieras, establecer controles sobre el capital y mejorar la regulación de los mercados financieros internacionales.
- Mejorar la coordinación a escala mundial para eliminar los paraísos fiscales y reducir el fraude fiscal y la competencia fiscal, con el objetivo de permitir a los países aumentar la eficacia de la recaudación en un contexto globalizado.
- Asegurar que el comercio y los acuerdos de inversión internacionales no reduzcan el margen para la adopción de políticas favorables a la realización de los derechos de las mujeres, por ejemplo a través de la creación de barreras que dificulten la expansión del transporte público o de los servicios públicos de salud.
- Mejorar la rendición de cuentas de las instituciones económicas y financieras mundiales sobre los efectos distributivos de sus actuaciones, inclusive sobre la igualdad de género.
- Adoptar formalmente un enfoque común, basado en los Principios de Maastricht, sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados, las empresas multinacionales y las instituciones internacionales.
- Democratizar las instituciones de gobernanza económica mundial dando mayor peso a los países más pobres y a las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones que les afectan.

# 9. UTILIZAR LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS PARA DISEÑAR LAS POLÍTICAS Y PARA CATALIZAR EL CAMBIO

Es imperativo superar la brecha entre las normas mundiales de derechos humanos, por un lado, y las políticas de promoción de los derechos de las mujeres, por otro. A través de la definición del concepto de igualdad sustantiva, el sistema internacional de derechos humanos ha puesto de relieve que la igualdad debería entenderse tanto desde el punto de vista de los resultados como de las oportunidades, señalando las causas estructurales de la desigualdad y estableciendo las obligaciones que tienen los Estados de abordarlas.

Casi todos los países han ratificado la CEDAW, pero muchos mantienen reservas que limitan su aplicación (véase la figura 7). El sistema de derechos humanos, que incluye el Consejo de Derechos Humanos, los órganos creados en virtud de tratados, las Relatorías Especiales y los órganos nacionales y regionales de derechos humanos pueden ayudar a los gobiernos a formular políticas dirigidas a cumplir sus obligaciones y a realizar

la igualdad sustantiva de las mujeres, así como a hacer un seguimiento de dichas políticas, a través de medidas como las siguientes:

- La elaboración de orientaciones sobre cómo fomentar el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo de cuidados no remunerado mediante políticas económicas y sociales.
- La provisión de aclaraciones y orientaciones sobre la forma en que las políticas macroeconómicas pueden respaldar, y no limitar, el disfrute de sus derechos por parte de las mujeres.
- Propuestas sobre medidas concretas para la introducción de pisos nacionales de protección social que permitan a las mujeres disfrutar de su derecho a la seguridad social en pie de igualdad con los hombres.

Figura 7  
Reservas a la CEDAW

—> *Casi todos los países del mundo han ratificado la CEDAW, aunque muchos de ellos mantienen reservas que restringen la aplicación en la práctica*



Fuente: Véase el anexo 6 en *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016*.

# 10. OBTENER EVIDENCIA EMPÍRICA QUE PERMITA EVALUAR LOS AVANCES EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS MUJERES

La falta de datos sobre los derechos económicos y sociales de las mujeres sigue siendo muy importante. Ante los requisitos de seguimiento impuestos a la agenda para el desarrollo posterior a 2015, se han hecho llamados a una 'revolución de datos'. Dicha 'revolución' debe tener una perspectiva de género que permita la producción de más y mejores indicadores desagregados por sexo, condición socioeconómica, ubicación geográfica, raza y origen étnico, con el fin de capturar las desigualdades múltiples e interrelacionadas a las que se enfrentan las mujeres. Se necesita el apoyo coordinado y la financiación de donantes y gobiernos a las oficinas nacionales de estadística, sobre todo a las de los países de ingresos bajos, con objeto de garantizar la elaboración coherente y oportuna de estadísticas de género en una amplia variedad de esferas. Entre las prioridades se incluyen las siguientes:

- Complementar las estadísticas sobre la pobreza en el mundo con indicadores que midan el acceso de las mujeres a ingresos personales provenientes del trabajo o de la protección social a modo de aproximación a su autonomía económica.
- Realizar encuestas regulares sobre uso del tiempo, garantizando su comparabilidad entre los diferentes países y a lo largo del tiempo con objeto de evaluar los efectos que ejercen las políticas públicas, las crisis económicas y los desastres ambientales sobre la carga de trabajo que soportan las mujeres.
- Aumentar el número de países que recopilan con regularidad estadísticas desagregadas por sexo sobre el empleo informal.
- Elaborar normas para la recogida y el análisis de estadísticas sobre las brechas salariales de género, que incluyan metodologías capaces de detectar las desigualdades de género en los ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia.
- Respaldar el desarrollo constante de nuevas metodologías para medir la titularidad de activos de las mujeres así como su espíritu emprendedor.
- Elaborar estadísticas desagregadas comparables sobre los niveles de las prestaciones familiares y por hijas e hijos, las prestaciones por desempleo y las pensiones de vejez.
- Desarrollar normas y métodos para evaluar la calidad de los servicios sociales, incluida su sensibilidad a los derechos de las mujeres y las niñas.
- Llevar a cabo encuestas regulares sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sobre la base de normas acordadas a escala internacional.
- Invertir en sistemas vitales y de registro civil para garantizar una adecuada inscripción de los nacimientos y defunciones, con el fin de mejorar la calidad y la disponibilidad de los datos sobre mortalidad materna e infantil.
- Desarrollar y financiar otras fuentes de información, como la elaboración de investigaciones cualitativas, para identificar aquellas dimensiones de la desigualdad que no son fácilmente cuantificables pero que influyen de un modo fundamental en el disfrute de los derechos de las mujeres y las niñas, incluidas la marginación social y la privación de su poder de acción.



# NOTAS

1. En el 59º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrado en marzo de 2015, los Estados Miembros adoptaron una "Declaración política con ocasión del vigésimo aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer", en la que se comprometieron a "utilizar todas las oportunidades y los procesos en 2015 y después de ese año para acelerar y lograr la aplicación plena y efectiva de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing... y esforzarnos por lograr la plena consecución de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer para 2030". E/CN.6/2015/L.1.
2. Calculado utilizando datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2015. "Base de datos de indicadores clave del mercado de trabajo (KILM)". Consultada en enero de 2015. [http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS\\_114240/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm).
3. Ibid.
4. Cichon, R. 2014. "A Long Way to Go Towards Equality: An Actuarial Estimation of Gender-Specific Lifetime Income Gaps in Selected European Countries". Documento de antecedentes para el informe *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016*. ONU Mujeres, Nueva York.
5. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. 2010. *La mujer en el mundo, 2010. Tendencias y estadísticas*. Nueva York: Naciones Unidas.
6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2013. *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries*. Nueva York: PNUD.
7. OMS (Organización Mundial de la Salud), UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas), Banco Mundial y División de Población de las Naciones Unidas. 2014. *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2013. Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, the World Bank and the United Nations Population Division*. Ginebra: OMS.
8. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2015. *Estado mundial de la infancia: Reimaginar el futuro*. Nueva York: UNICEF.
9. Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. "Indigenous Women Workers: With Case Studies from Bangladesh, Nepal and the Americas". Documento de trabajo 1/2012. OIT, Ginebra, p. 10.
10. Naciones Unidas. 2014. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014*. Nueva York: Naciones Unidas.
11. ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2014. *The Global Economic Crisis and Gender Equality*. Nueva York: ONU Mujeres.
12. Lagarde, C. 2014. "The Economic Power of Women's Empowerment". Ponencia principal a cargo de la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional, Tokio, 12 de septiembre.
13. Kabeer, N. y L. Natali. 2013. "Gender Equality and Economic Growth: Is There a Win-Win?" IDS Working Paper 417. Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.
14. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. 2005. *Observación general núm. 16. La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (2005)*.
15. Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2014. *World Social Protection Report 2014-15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*. Ginebra: OIT.
16. Korpi, W. y J. Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries". *American Sociological Review* 63, no. 5: 661-87; Mkandawire, T. 2005. "Targeting and Universalism in Poverty Reduction". *Social Policy and Development Programme Paper* No. 23. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra.
17. Htun, M. y L. Weldon. 2011. "Sex Equality in Family Law: Historical Legacies, Feminist Activism, and Religious Power in 70 Countries". Documento de antecedentes para el Informe de Desarrollo Mundial. Banco Mundial, Washington, DC; Htun, M. y L. Weldon. 2012. "The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005". *American Political Science Review* 106, no. 3: 548-69; Htun, M. y L. Weldon. 2014. "Progressive Policy Change on Women's Economic and Social Rights". Documento de antecedentes para el informe *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016*. ONU Mujeres, Nueva York.
18. Cálculos de ONU Mujeres a partir de datos sobre ocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2015, op. cit.
19. ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2015. *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016*. Nueva York: ONU Mujeres (de próxima publicación), anexo 4.
20. Berg, J. 2010. "Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s". MPR (Munich Personal RePEc Archive) Paper No. 43608 / Decent Work in Brazil Series. Documento de trabajo núm. 5. Organización Internacional del Trabajo, Brasilia.
21. En el caso de los hombres empleados, el incremento fue del 34% al 40%. Gammage, S., C. Kraft y T. Albuquerque. 2014. "Brazil: Gender and Labour Markets Analysis". Documento de antecedentes para el informe *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016*. ONU Mujeres, Nueva York.
22. Berg, J. 2009. "Brasil: El salario mínimo como respuesta a la crisis". OIT, Notas sobre la crisis. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
23. La ley SIMPLER establece un régimen tributario simplificado para las pequeñas empresas y microempresas. Véase Nes, C. F. 2012. "Brazilian Tax - Simples Nacional". *The Brazil Business*. Consultado el 3 de febrero de 2015. <http://thebrazilbusiness.com/article/brazilian-tax-simples-nacional>.
24. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2009. "PNAD 2008: Primeiras Análises". Comunicado da Presidência, No. 30. 24 de septiembre, citado en Berg 2010, op. cit. Bolsa Familia es un programa brasileño de transferencias monetarias condicionadas introducido en 2003 como parte del programa gubernamental Fome Zero (Hambre Cero).
25. Organización Mundial de la Salud et al. 2014, op. cit.
26. Ibid.
27. Farmer, P.E., C.T. Nutt, C. Sekabaraga, T. Nuthulaganti, J.L. Weigel, D.B. Farmer, A. Habinshuti, S.D. Mugeni, J.-C. Karasi y P.C. Drobac. 2013. "Reduced Premature Mortality in Rwanda: Lessons from Success". *BMJ* 346: 65; Chambers, V. y D. Booth. 2012. "Delivering Maternal Health: Why Is Rwanda Doing Better than Malawi, Niger and Uganda?" Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.



## ONU MUJERES

ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como defensora mundial de mujeres y niñas, ONU Mujeres fue establecida para acelerar el progreso que conllevará a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y para responder a las necesidades que enfrentan en el mundo.

ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para implementar dichas normas. También respalda la participación igualitaria de las mujeres en todos los aspectos de la vida, enfocándose en cinco áreas prioritarias: el incremento del liderazgo y de la participación de las mujeres; la eliminación de la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en todos los procesos de paz y seguridad; el aumento del empoderamiento económico de las mujeres; y la incorporación de la igualdad de género como elemento central de la planificación del desarrollo y del presupuesto nacional. ONU Mujeres también coordina y promueve el trabajo del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar la igualdad de género.



220 East 42nd Street  
Nueva York, Nueva York 10017, EEUU  
Tel: 646-781-4400  
Fax: 646-781-4444

[www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)  
[www.facebook.com/unwomen](https://www.facebook.com/unwomen)  
[www.twitter.com/un\\_women](https://www.twitter.com/un_women)  
[www.youtube.com/unwomen](https://www.youtube.com/unwomen)  
[www.flickr.com/unwomen](https://www.flickr.com/unwomen)