CIDH

El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres:

La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Documento publicado gracias al apoyo financiero de España.

Organización de los Estados Americanos

ISBN978-0-8270-57067

Organización de los Estados Americanos

CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.143
Doc. 59
3 noviembre 2011
Original: Español

EL TRABAJO, LA EDUCACIÓN Y LOS RECURSOS DE LAS MUJERES: LA RUTA HACIA LA IGUALDAD EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

2011
Internet: www.cidh.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.
El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales = The work, education and
resources of women: The road to equality in guaranteeing economic, social and cultural rights.
p. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA Ser.L/V/II.143 Doc.59)(OAS official records ; OEA Ser.L/V/II.143 Doc.59)
ISBN 978-0-8270-5706-7
1. Women's rights--America. 2. Sex discrimination against women--America. 3. Women--Education--America. 4. Women—Employment--America. 5. Women--Legal status, laws, etc.--America. I. Mejía Guerrero, Luz Patricia. II. Title. III. Title: The work, education and resources of women: The road to equality in guaranteeing economic, social and cultural rights. IV. Series. V. Series. OAS official records ; OEA/Ser.L/V/II.143 Doc.59

OEA Ser.L/V/II.143 Doc.59

Documento publicado gracias al apoyo financiero de España.
Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la CIDH
y no reflejan la postura de España.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 3 de noviembre de 2011

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

Dinah Shelton

José de Jesús Orozco Henríquez

Rodrigo Escobar Gil

Paulo Sérgio Pinheiro

Felipe González

Luz Patricia Mejía Guerrero

María Silvia Guillén

******

Secretario Ejecutivo: Santiago A. Canton

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

EL TRABAJO, LA EDUCACIÓN Y LOS RECURSOS DE LAS MUJERES: LA RUTA HACIA LA IGUALDAD EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

ÍNDICE

Página

RESUMEN EJECUTIVO v

INTRODUCCIÓN 1

I. MARCO JURÍDICO: NORMAS Y ESTÁNDARES APLICABLES A LOS PRINCIPIOS DE LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS MUJERES 3

A. Desarrollo jurídico sobre el principio de igualdad y la no discriminación en el sistema universal y regional de derechos humanos 4

B. Reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema universal y regional de derechos humanos 12

1. Consideraciones generales sobre el marco jurídico de protección de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel interamericano e internacional 12
2. El principio de "desarrollo progresivo", la obligación de "adoptar medidas", y la prohibición de no regresividad 18
3. Obligación de no discriminar y garantizar la igualdad 22
4. Acceso a la justicia 26

II. DISCRIMINACIÓN Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS MUJERES: BRECHAS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO AL TRABAJO, A LA EDUCACIÓN Y A LOS RECURSOS 27

A. El derecho de las mujeres al trabajo 28

1. Diagnóstico general: Principales avances y desafíos 28
2. Marco jurídico especializado 30
3. Temas prioritarios 39
   a. Formas de discriminación que afectan a las mujeres en el ámbito laboral: estado del marco normativo y su aplicación 39
   b. Brecha salarial y segregación ocupacional 45
   c. División sexual del trabajo 49
   d. El trabajo no remunerado de las mujeres y su reconocimiento normativo 54
   e. Licencias de maternidad, paternidad y parentales 55
   f. El acoso laboral y sexual 61

Página

4. Obligaciones inmediatas de los Estados 64

B. El derecho a la educación 65

1. Diagnóstico general 65
2. Marco jurídico aplicable 69
3. Temas prioritarios.....73
   a. La igualdad en la educación y la correlación entre niveles educativos y el acceso al mercado laboral 73
   b. Situación de sectores en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos 76
   c. Los currículos.....79
   d. Situación de las niñas embarazadas 80
   e. Formas de violencia contra las mujeres en las escuelas y mecanismos de denuncia.....83
   f. Situación relacionada con las estadísticas e indicadores 86

4. Obligaciones inmediatas de los Estados 86

C. Acceso y control de recursos por parte de las mujeres 87

1. Diagnóstico general 87
2. Marco jurídico aplicable 92
3. Temas prioritarios.....100
   a. Acceso a los recursos producto del trabajo remunerado.....100
   b. Acceso al crédito y a otros servicios financieros 103
   c. Acceso a la tierra 106
   d. Acceso y control de recursos a través de la herencia.....111
   e. Acceso y control de recursos por parte de las mujeres casadas 112
   f. Acceso a la vivienda segura 115

4. Obligaciones inmediatas de los Estados 118

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....120

Anexo - Cuestionario 125

RESUMEN EJECUTIVO

1. Diversos instrumentos y pronunciamientos del sistema interamericano de derechos humanos han destacado históricamente la indivisibilidad e interdependencia entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales[1]. Consagran asimismo el vínculo estrecho entre la consolidación de una democracia, la erradicación de la pobreza, y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales[2]. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "CIDH") también se ha pronunciado sobre la pobreza como "una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos, como sociales, económicos y culturales"[3].

2. Un problema que ha caracterizado los pronunciamientos del sistema interamericano sobre la pobreza, ha sido la discriminación contra las mujeres por su sexo, como causa y como resultado de esta situación de pobreza e indigencia. La gran mayoría de las mujeres que acuden al sistema interamericano de derechos humanos como una segunda avenida para obtener justicia en sus países específicos son mujeres de escasos recursos, tradicionalmente excluidas de los beneficios sociales y económicos de sus países. Sobre el particular, la CIDH ha emitido una serie de decisiones de fondo, entre otros pronunciamientos, con miras a promover el respeto y la garantía de los derechos de las mujeres a la igualdad y a la no discriminación en base a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana") y a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante la "Convención de Belém do Pará"), entre otros instrumentos regionales de derechos humanos.

3. Sin embargo, la mayor parte del precedente de la CIDH sobre derechos de las mujeres se ha centrado históricamente en formas de discriminación que obstaculizan el ejercicio de sus derechos civiles y políticos. En este sentido, la Comisión ha reconocido de forma gradual la necesidad de comenzar a delinear principios y estándares sobre los alcances del principio de igualdad, así como de los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, en casos que involucran la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres.

4. La CIDH ha observado en el pasado cómo en materia de derechos económicos, sociales y culturales, la discriminación contra las mujeres se sigue reflejando en el mercado de trabajo; su acceso limitado a la seguridad social; las altas tasas de analfabetismo de mujeres y niñas en comparación con los hombres; la grave situación de

---

[1] Véase, por ejemplo, Preámbulos Convención Americana, Protocolo de San Salvador; CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L./VII.110 doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 4; Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 101.

[2] Véase, por ejemplo, Preámbulo, Carta Democrática Interamericana.

[3] CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L./VII.110 doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 17.

pobreza y exclusión social que las afecta; y la poca participación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes, entre otros temas relevantes[4]. La Comisión asimismo ha identificado a las mujeres cómo un sector tradicionalmente discriminado en su acceso a determinados derechos, y como resulta necesario que los Estados adopten nuevas y diversas acciones de promoción de la igualdad en materia de derechos sociales[5].

5. Por esta razón, la CIDH emprendió una iniciativa hemisférica, con el apoyo del Gobierno de España, para elaborar el presente informe, el cual procura ofrecer un diagnóstico sobre las diversas formas de discriminación que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales en las Américas. Esta iniciativa ha sido impulsada por la actual Relatora sobre Derechos de las Mujeres, Luz Patricia Mejía Guerrero.

6. La preparación de este informe ha sido precedida de un proceso de recopilación de información de tres años, implementado con el apoyo del Gobierno de España, comprendiendo la circulación de un cuestionario a Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA)[6] y a entidades de la sociedad civil, el sector académico y defensorías[7]; visitas de trabajo a países específicos[8]; dos reuniones de expertas y expertos en la región[9]; y dos audiencias temáticas en el marco de los períodos

---

[4] CIDH, *Informe Anual 2010*, OEA/Ser.L/V/II., 7 de marzo 2011, párr. 16.

[5] Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párrs. 43-47 (Propuesta Elevada por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador en cumplimiento del mandato previsto en la Resolución AG/RES 2582 – XL-0-10); CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párrs. 53, 55.

[6] El cuestionario fue contestado por los siguientes Estados Miembros de la OEA: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, y Venezuela. Mediante nota del 8 de julio de 2010 el Estado paraguayo anunció la remisión de la respuesta al cuestionario, la cual se recibió con posterioridad.

[7] El cuestionario fue contestado por las siguientes entidades, expertas y expertos: Defensoría General de la Nación de Argentina; Campaña Mujeres Vida y Derecho (Fanny Sánchez); Centro de Derechos Reproductivos; Columbia Law School, Human Rights Institute; Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (Natalia Gherardi y Laura Pautassi); Human Rights Watch (Marianne Mollmann); International Women's Human Rights Clinic, The City University of New York School of Law; Legal Momentum; National Network to End Domestic Violence (NNEDV); National Women's Law Center; Oficina Jurídica de la Mujer (Bolivia); Verónica Cruz Sánchez, Directora del Centro Las Libres, México; y el World Organization for Human Rights USA.

[8] La Relatoría sobre Derechos de las Mujeres organizó dos visitas de trabajo en el marco de esta iniciativa. La primera que organizó fue a Bolivia entre el 22-26 de junio de 2009 y la segunda a El Salvador entre el 17–19 de noviembre de 2010, a invitación de dichos Estados, para recopilar información sobre formas de discriminación que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, con miras a recopilar información para el presente informe hemisférico. Durante las visitas, la Relatoría se reunió con Altas Autoridades de los respectivos Estados; organizaciones y redes de la sociedad civil; y agencias internacionales, entre otros sectores.

[9] La primera reunión de expertas y expertos – titulada "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos Sociales y Culturales*" – se organizó en La Paz, Bolivia, el 24 de junio de 2009, para identificar los mayores avances y desafíos que enfrentan las mujeres para obtener, en condiciones de igualdad, un acceso y control de los recursos, oportunidades educacionales, y condiciones de empleo. En dicha reunión se recopiló valiosa información para el presente informe hemisférico; en particular, sobre las necesidades de las mujeres indígenas respecto del disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales. La reunión contó con

…Continúa

de sesiones de la CIDH[10]. La información contenida en el presente informe también ha sido complementada por el precedente de la CIDH en materia de derechos humanos y derechos de las mujeres, que incluye jurisprudencia, tanto de la Comisión como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte Interamericana"), informes temáticos, capítulos de país sobre los derechos de las mujeres, y visitas *in loco* y de trabajo

…continuación
la participación de la actual Relatora sobre los Derechos de las Mujeres, dos abogadas de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, y un grupo de expertas reconocidas en representación de una diversidad de sectores. Las expertas presentes fueron Liliana Tojo de CEJIL; Mónica Mendizábal de UNIFEM-Bolivia; Karima Wanuz de la Defensoría del Pueblo de Perú; María Ysabel Cedano de DEMUS; Cecilia Enriquez de la red CLADEM; Griselda Sillerico de la Defensoría del Pueblo de Bolivia; y Marcela Alcocer, Coordinadora Nacional de Empleo de Bolivia de la Organización Internacional del Trabajo.

El 18 de octubre de 2010, la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres llevó a cabo una segunda reunión de trabajo y un taller sobre la "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos Sociales y Culturales*", en Washington, DC, evento que contó con la participación de 19 reconocidas expertas y expertos en el tema de diversos países de las Américas. Durante la reunión, se identificaron las prioridades en materia de derechos económicos y sociales en la región. Posteriormente, las y los expertos presentaron y analizaron a profundidad diversos asuntos que son abordados en este informe desde distintas perspectivas a través de paneles: 1) derecho a la educación; 2) derecho al acceso y control de recursos; y 3) derecho al empleo, por parte de las mujeres. Finalmente, las y los participantes se reunieron en grupos de trabajo para discutir los temas antes referidos con el objeto de consensuar las prioridades que el informe debe abordar, así como establecer una serie de posibles recomendaciones para los Estados.

Esta segunda reunión de expertas y expertos fue asistida por la actual Relatora de las Mujeres, Luz Patricia Mejía Guerrero; la Secretaria Ejecutiva Adjunta de la CIDH, Elizabeth Abi-Mershed; tres abogadas de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH; y un número destacado de expertas y expertos en el tema. Las expertas y expertos presentes fueron: Tracy Robinson, Profesora Senior de la Facultad de Derecho de la *University of West Indies*; Viviana Krsticevic, Directora Ejecutiva de CEJIL; Paola Buendía, Experta en DESC de Colombia; Ramiro Ávila, Profesor de Derecho de Ecuador; Laura Pautassi, Profesora de Derecho de Argentina; Flavia Piovesan, Profesora de Derecho de Brasil; Marianne Mollmann, Directora de Abogacía de la División de los Derechos de las Mujeres de Human Rights Watch; Soledad García Muñoz, Directora de la Oficina del Instituto Interamericano de Derechos Humanos del Mercosur; Ledi Alejandrina Moreno, Directora del Programa de DESC de ORMUSA en El Salvador; Altagracia Balcocer, Consultora sobre asuntos DESC en la República Dominicana; Elsa Ancona, Consultora de México; Susana Chávez, Directora de Promsex en Perú; Karima Wanuz, Consultora sobre DESC en Perú; Ángela Rosa Acevedo, Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua; Gaynel Curry, Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; Tara Jane Melish, Profesora de Derecho y Directora del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buffalo; Eliana Cherubini, Consultora de Venezuela; Esther Major, Amnistía Internacional; Faith Webster, Directora Ejecutiva del Ministerio de Género de Jamaica; y Patricia Provoste, Consultora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

[10] El 23 de marzo 2010, en el marco del 138º período ordinario de sesiones de la CIDH, se convocó de oficio la audiencia "Discriminación contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales en las Américas". La audiencia contó con la presencia de tres expertas en la región en el ámbito de los derechos económicos y sociales, el derecho a la igualdad, y los derechos de las mujeres: Gaynel Curry, Asesora en Asuntos de Género de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y Flavia Piovesan y Laura Pautassi, reconocidas académicas en la materia. El 26 de octubre de 2010, durante el 140º período ordinario de sesiones, se llevó a cabo la audiencia "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*" la cual también fue convocada de oficio por la CIDH a través de la Relatoría sobre Derechos de las Mujeres. La exposición estuvo a cargo de distinguidos expertos y expertas en materia de derechos de las mujeres, los derechos económicos y sociales, y el derecho a la igualdad: Cecilia Estrada, Directora Ejecutiva del Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI), Bolivia; María José Chamorro, Especialista de Género de la Oficina Internacional del Trabajo de la Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana; y Nicolás Espejo, académico y consultor senior de UNICEF. Durante ambas audiencias se abordaron una variedad de desafíos y avances en cuanto al derecho al acceso y control de recursos, y el derecho al empleo y la educación.

organizadas tanto por la CIDH como por la Relatoría; así como información pública disponible de agencias regionales e internacionales y organizaciones de derechos humanos en la materia.

7. La CIDH considera este informe como un primer paso y una contribución a los esfuerzos del sistema interamericano orientados a mejorar y fortalecer la legislación, políticas y prácticas de los Estados dirigidas a abordar el problema de la discriminación, y a garantizar que los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres sean debidamente respetados y protegidos. Con este objetivo, el informe incluye una serie de recomendaciones generales y específicas para los Estados.

8. Este informe parte de la premisa de que la discriminación contra las mujeres aún se encuentra engranada en desigualdades e inequidades estructurales entre hombres y mujeres en los países del Hemisferio. Estos problemas imperan de forma persistente en todos los sectores sociales, incluyendo los ámbitos de la economía, la educación, el trabajo, la salud, la justicia, y la toma de decisiones. En muchas partes de la región, las mujeres tienen menores posibilidades que los hombres de satisfacer necesidades básicas, tales como la alimentación, el acceso a vivienda, y a servicios de salud especializados que ellas necesitan; siguen particularmente expuestas a formas de violencia física y sexual; y tienen opciones limitadas de obtener un trabajo decente, e incidir en la agenda pública de sus países. Los propios Estados miembros de la OEA han reconocido en procesos regionales e internacionales cómo la pobreza afecta de forma particular a las mujeres, en todas sus manifestaciones, y cómo su acceso desigual e inequitativo a los recursos económicos continúa siendo un obstáculo para la promoción y protección de todos sus derechos humanos[11].

9. La CIDH destaca que los instrumentos internacionales reconocen una gama de derechos económicos, sociales y culturales en beneficio de las mujeres. Estos incluyen el derecho al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, a asociarse a un sindicato de su elección, a la vivienda, y a la alimentación, entre otros. La Relatoría - mediante la implementación de los mecanismos del sistema interamericano de derechos humanos - ha identificado tres ámbitos en particular en donde se manifiestan distintas formas de discriminación contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales; el trabajo, la educación, y en esferas relacionadas a su acceso y control de recursos económicos. Se ha observado asimismo que la o la no garantía de los derechos de las mujeres en estos ámbitos tiende a incidir y tiene un efecto multiplicador en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, y culturales, y de sus derechos humanos en general. La Comisión considera que una primera aproximación al problema de la discriminación, desde el punto de vista de estos tres ámbitos, puede abrir la puerta para un análisis del sistema universal e interamericano más integral y abarcador de los factores que

[11] Véase, por ejemplo, Declaración de Nuevo León, 2004 (Cumbre de las Américas); Declaración de Principios Miami (Cumbre de las Américas), 1994; CEPAL, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Consenso de Brasilia, 16 de julio de 2010; CEPAL, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, Consenso de Quito, 6-9 de agosto de 2007; CEPAL, IX Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Consenso de México, 10-12 de junio de 2004; Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 65/1, *Cumplir la Promesa: Unidos para Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 19 de octubre de 2010.

aún obstaculizan el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. Por lo tanto, este primer informe concentra su análisis en estos tres temas, con miras a desarrollar una base jurídica y analítica para la realización de otros informes abordando otras áreas relacionadas a los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, y a su derecho a vivir libres de discriminación.

10. En el ámbito laboral, en el presente informe, la CIDH reconoce la inserción constante de las mujeres en este campo en las últimas décadas. Esta tendencia se puede atribuir a cambios en la estructura familiar y en la jefatura femenina; la crisis económica que han enfrentado los países; y a un mayor acceso de las mujeres al sector educativo, entre otros factores. Sin embargo, es destacable que aún con la inserción sostenida de las mujeres al ámbito laboral, la pobreza persiste y la indigencia crece; situación que afecta de forma desproporcionada a las mujeres.

11. En este escenario, la Comisión Interamericana reconoce una serie de esfuerzos de los Estados en la adopción de medidas para facilitar que las mujeres continúen ingresando y permanezcan en el ámbito laboral con resultados positivos para el ejercicio de sus derechos humanos. La gran mayoría de los Estados americanos reconocen en su marco normativo y en sus políticas el derecho al trabajo y el ejercicio de este, libre de toda forma de discriminación, incluyendo la motivada por sexo. Muchos también han consagrado en sus leyes el principio de igualdad salarial entre los sexos; el derecho de las mujeres a licencias de maternidad y a otras protecciones durante el embarazo; y la adopción de normas disponiendo la creación de guarderías y salas cunas. Es notable asimismo la creciente tendencia de prohibir el acoso laboral, el acoso sexual, y otras formas de violencia contra las mujeres en el ámbito del empleo. Las iniciativas mencionadas promueven, no sólo la inserción y la permanencia laboral de las mujeres, pero propenden el incremento de sus opciones al interior de la familia en el cuidado de los hijos y otros de sus integrantes. Este conjunto de esfuerzos significativos abre el camino para que las mujeres puedan tener un trabajo decente, digno, y de calidad y una trayectoria laboral equivalente.

12. No obstante, la CIDH destaca vacíos importantes en las protecciones de los derechos de las trabajadoras en general y en el marco normativo, las políticas y programas destinados a motivar la inserción y la permanencia de las mujeres en el ámbito laboral. Se ha verificado cómo pese al aumento significativo de la participación femenina en el mercado laboral a través de las Américas, este ingreso aún no se traduce en una igualdad de oportunidades para las mujeres en este campo, en acceso a un empleo de calidad, y en el establecimiento de relaciones laborales en condiciones de igualdad. La CIDH manifiesta su preocupación ante desafíos en la implementación del marco normativo existente, dada la persistencia de problemas como formas de discriminación contra las mujeres en razón de su sexo; la brecha salarial entre mujeres y hombres que ocupan trabajo de igual valor; la prevalencia del acoso sexual; y la necesidad de medidas para promover el balance y la democratización de responsabilidades familiares entre trabajadores y trabajadoras.

13. Asimismo, la CIDH manifiesta su gran preocupación ante la grave situación de sectores en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos en este

ámbito, como las trabajadoras domésticas, las trabajadoras en el sector informal, las mujeres que laboran en las maquilas, las mujeres indígenas, afrodescendientes, las niñas, mujeres de edad, y las migrantes, entre otras, que aún no reciben las protecciones debidas dentro del marco normativo.

14. Como resultado, el acceso de las mujeres a mayores oportunidades educativas y a capacitación no se está traduciendo en una trayectoria laboral libre de discriminación reflejada en un acceso igualitario al empleo, en promociones y en puestos de dirección y de mayor jerarquía, y en una igual remuneración en el empleo por igual valor. En ciertas áreas, el marco normativo también es aún carente, como en licencias de paternidad y parentales, y en la disposición de guarderías y salas cunas. La gran mayoría de los esfuerzos estatales están exclusivamente orientados hacia las madres; tendencia que refuerza el problema de la división sexual del trabajo y fomenta la sobrecarga de labores de las mujeres al interior de sus familias. Las mujeres todavía enfrentan un conjunto de obstáculos definidos a su inserción laboral, como la división sexual del trabajo, la demanda del cuidado, y la segregación ocupacional, entre otros.

15. Estos problemas se ven aunados por desafíos en la tutela judicial efectiva y en el acceso a la justicia cuando violaciones relacionadas se denuncian – tanto en el fuero penal, civil y administrativo - y en la ausencia de sanciones adecuadas. Aún son muy pocos los casos relacionados con los derechos laborales de las mujeres que llegan a los tribunales. La CIDH recuerda que el acceso a la justicia a recursos judiciales idóneos y efectivos es un eje transversal y fundamental en la protección de los derechos de las mujeres, y en la medición y satisfacción de los derechos económicos y sociales[12]. Este principio es aplicable a reclamos ligados a violaciones de la obligación de no discriminar y de garantizar la igualdad en los ámbitos del trabajo, la educación, y el acceso y control de recursos económicos. También la Comisión destaca la necesidad de esfuerzos nacionales para recopilar las estadísticas necesarias y desagregadas por sexo, raza y etnia, entre otras variables, para obtener un panorama completo de los desafíos principales en los tres temas, y formular políticas públicas adecuadas y efectivas[13].

16. Sobre la división sexual del trabajo en particular, la Comisión Interamericana destaca con alarma que este problema tiene una incidencia directa en la autonomía económica de las mujeres, ya que limita sus opciones de generar ingresos, y en su acceso y control de recursos necesarios. Propende la feminización de la pobreza, y se agrava en casos de viudez, ruptura matrimonial o desintegración familiar. La división sexual del trabajo también severamente limita el uso del tiempo de las mujeres, dada la sobrecarga de tareas que estas llevan, limitando su capacidad de incorporarse al mercado laboral y a puestos de dirección en ámbitos económicos, sociales y políticos. La CIDH considera que este problema social debe ser atendido con políticas y medidas adecuadas y

---

[12] Ver como referencia importante, Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párrs. 51-54.

[13] Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párr. 63.

orientadas a mejorar la distribución de la riqueza, activos, oportunidades laborales y el tiempo de las mujeres. En suma, la división sexual del trabajo es una variable que limita de forma grave y profunda el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en todas las esferas económicas, sociales, civiles y políticas. Las mujeres de edad, cuyo número asciende con el envejecimiento de la población, sufren el resultado de una desventaja de vida cumulativa, y la ausencia de políticas, infraestructura, servicios e información para prevenir que caigan en la pobreza en un tiempo en donde están en una situación particular de vulnerabilidad[14]. Las mujeres de edad pueden sufrir una doble discriminación en base a su género y edad. También están doblemente expuestas a quedar viudas al tener una mayor expectativa de vida, y la práctica frecuente de los hombres de contraer matrimonio con mujeres jóvenes[15]. A esto se suma, que las mujeres de edad sufren de forma frecuente de la ausencia de derechos patrimoniales, de leyes de herencia que no son equitativas, y de un limitado acceso a la educación y a servicios de salud. La pobreza crónica es también un factor crítico de riesgo para las mujeres de edad[16].

17. La CIDH destaca que el adecuado respeto y garantía del derecho al trabajo de las mujeres – libre de toda forma de discriminación y en condiciones de igualdad - es un componente clave para la erradicación de la pobreza, el empoderamiento, y la autonomía de las mujeres. Las limitaciones en el ejercicio del derecho al trabajo de las mujeres tienen asimismo repercusiones en el ejercicio de todos sus derechos humanos, incluyendo sus derechos económicos, sociales y culturales en general. La Comisión observa que es importante que los Estados no sólo se abstengan de discriminar o tolerar formas de discriminación en el ámbito laboral, pero también señala su obligación de crear las condiciones que faciliten la inserción y permanencia de las mujeres en este ámbito. En la esfera de la maternidad en particular, la CIDH recomienda a los Estados la adopción de una estrategia integral, que aborde no sólo la adopción de licencias de maternidad, pero también de paternidad y parentales, con el fin de que el rol reproductivo de las mujeres no se convierta en una variable excluyente y discriminatoria.

18. Otro derecho humano clave vinculado al trabajo de las mujeres, es el derecho a la educación. La educación es un medio indispensable para la realización de otros derechos humanos, en especial, para lograr la igualdad de género. Sin embargo, en la región persisten grandes desigualdades que limitan el disfrute de este derecho, y que afectan particularmente a las niñas, adolescentes y mujeres adultas.

19. La CIDH observa que los Estados americanos han emprendido esfuerzos significativos para garantizar la universalidad de la educación. Se destaca que en términos de acceso a la escuela, la mayoría de Estados americanos ha logrado o están a punto de lograr la paridad en cuanto a la matriculación. En la mayoría de los países se ha incrementado la tasa de egreso de la educación primaria y el acceso a la educación

---

[14] Amanda Heslop & Mark Gorman, *Chronic Poverty and Older People in the Developing World*, HelpAge International, CPRC Working Paper No 10, Chronic Poverty Research Centre, 5, January 2002.

[15] Gist Y & Velkoff V., "*Gender and Ageing*" (U.S. Bureau of the Census) (1997).

[16] Beales, S., 2000. "*Why we should invest in older women and men: the experience of HelpAge International*".

secundaria, terciaria y universitaria, sobretodo entre las mujeres. Sin embargo, si bien la ruta hacia la igualdad entre los géneros a través de la educación ha avanzado, el camino al reconocimiento pleno de los derechos de las mujeres en esta esfera es aún incipiente. La accesibilidad es un elemento importante para alcanzar la igualdad en la educación, pero es insuficiente para lograr una educación en condiciones de igualdad. La Comisión observa el carácter fundamental de garantizar asimismo la igualdad durante toda la trayectoria educativa de una mujer y de asegurar que la educación tenga una perspectiva y un componente intercultural, reflejando y respetando la cosmovisión y diversidad entre las mujeres en base a su raza y etnia, entre otros factores.

20. La CIDH nota la persistencia de barreras que requieren ser abordadas por los Estados miembros de la OEA en el ámbito de la educación. Algunas barreras de tipo estructural afectan tanto a niñas como niños, tales como la pobreza, la infraestructura inadecuada de las escuelas, la ubicación geográfica de los centros educativos, la falta de transporte adecuado, la falta de incorporación de la educación intercultural, los costos tanto de libros escolares y textos, entre otros. Sin embargo, estos desafíos afectan a las niñas de forma diferenciada. Por ejemplo, la falta de sanitarios adecuados para las niñas comenzando el periodo de la pubertad influye en el ausentismo de éstas y la lejanía de los centros educativos las expone a riesgos respecto de su integridad personal. Asimismo, las niñas y las mujeres enfrentan otras barreras como la falta de voluntad de las familias de brindar educación a las hijas, las responsabilidades familiares asignadas a las niñas y adolescentes, los estereotipos en los currículos escolares que perpetúan la discriminación contra las mujeres y no incorporan educación intercultural, el embarazo adolescente, la violencia contra las mujeres y las niñas, entre otros. Asimismo, las niñas y mujeres que habitan en zonas rurales, las indígenas y/o afrodescendientes están en una situación de particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos. Estos grupos asimismo concentran los mayores índices de analfabetismo en la región.

21. En efecto, entre las barreras persistentes en la región, el propio sistema educativo que se imparte puede constituir el principal obstáculo para lograr una educación en condiciones de igualdad. La persistencia de una educación que reproduce imágenes estereotipadas sobre el rol de las mujeres en la sociedad frente a los hombres constituye una fuente de reproducción de la discriminación. Asimismo, la forma de transmisión de la educación, a través de una educación sexista basada en “currículos ocultos”, hace que las percepciones personales del personal docente, con poca formación en derechos humanos o sobre igualdad de género, transmitan y perpetúen la reproducción de estereotipos de género discriminatorios.

22. Otra barrera que limita a las niñas y adolescentes disfrutar de su derecho a la educación constituye la deserción escolar y el ausentismo. En este sentido, el embarazo adolescente es de principal preocupación, especialmente cuando el propio entorno escolar, sea a través de leyes, reglamentos o prácticas prohíbe que las adolescentes embarazadas continúen sus estudios. Asimismo, el nivel de asignación de responsabilidades familiares a las niñas, particularmente en las zonas rurales, afectará su desempeño en la escuela. En otros casos, el acoso sexual y la violencia contra las niñas y adolescentes en las escuelas y la falta de protección frente a estos actos, constituyen otros

factores que alejan a las niñas del entorno escolar y por tanto del disfrute de su derecho a la educación.

23. Por otro lado, resulta alarmante que a pesar del incremento en algunos Estados americanos del número de mujeres que egresan de la educación superior, ello no se traduce en mejores empleos y salarios en comparación con los hombres. La CIDH recuerda a los Estados su obligación de garantizar no sólo el derecho a la educación de las niñas, pero también de establecer las condiciones sociales para que las mujeres puedan desarrollarse eventualmente a nivel profesional en igualdad de condiciones. Existe consenso internacional en que la educación de las niñas y las adolescentes tiene un efecto multiplicador, tanto para ellas como para la sociedad. Como otros derechos humanos, el derecho a la educación le impone a los Estados miembros de la OEA la obligación de respetar, proteger y cumplir con las características interrelacionadas del derecho, es decir, la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

24. Las barreras observadas en el ejercicio, el respeto y la garantía del derecho al trabajo y a la educación contribuyen a la grave situación de pobreza y desigualdad de las mujeres en el Hemisferio. Estas barreras asimismo limitan el acceso y control de las mujeres de recursos económicos. La CIDH ha manifestado su gran preocupación ante la grave situación de pobreza que afecta al Hemisferio americano[17]. El alto nivel de concentración de la riqueza, y la distribución inequitativa de los recursos económicos, son constantes en la región[18]. Las desigualdades entre los sexos, grupos y sectores en su acceso a recursos económicos, constituyen tanto causa como factor contribuyente a este ciclo de pobreza[19].

25. En este escenario, es de gran preocupación para la CIDH la situación de desigualdad "fáctica y jurídica" que afecta a las mujeres, así como a otros sectores tradicionalmente discriminados[20]. Aunque la pobreza afecta a todas las personas, su impacto es diferente para las mujeres, dada su situación de discriminación social y la existencia de cargas adicionales, tales como las funciones familiares, lo cual limita sus posibilidades de acceder a los recursos económicos necesarios para su subsistencia, y la de sus familias. Asimismo, las desigualdades y limitaciones en el acceso y control de recursos económicos por parte de las mujeres contribuye a su baja participación en esferas vitales para sus derechos humanos.

26. Tanto el sistema interamericano como el sistema internacional de derechos humanos han identificado una serie de obligaciones pertinentes al derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley de las mujeres en su acceso y control de los

---

[17] CIDH, *Informe Anual 2008*, Introducción, párr. 2.

[18] María Elena Valenzuela, *Desigualdad de género y pobreza en América Latina*, Organización Internacional del Trabajo, 2003, pág. 21.

[19] CIDH, *Informe Anual 2006*, Introducción, párr. 5.

[20] CIDH, *Informe Anual 2006*, Introducción, párr. 5.

recursos económicos en los términos definidos en este informe[21]. Han resaltado varios componentes del alcance de los derechos de las mujeres en el ámbito económico, no sólo en tratados y declaraciones, pero también en documentos de consenso respaldados por la comunidad internacional.

27. Estos pronunciamientos siendo examinados en su conjunto establecen: a) un vínculo estrecho entre la eliminación de la pobreza, y la protección y el ejercicio de todos los derechos de las mujeres; b) obligaciones de los Estados de garantía de la no discriminación entre los cónyuges en un matrimonio, y en uniones de hecho en la administración de bienes y propiedades, y su protección asimismo en la disolución de la pareja; c) obligaciones de los Estados hacia las mujeres de garantía en el acceso a la propiedad, tierras, vivienda, créditos, y otros bienes bancarios, tanto dentro como fuera del matrimonio; y d) obligaciones de los Estados de garantizar el acceso al trabajo por parte de las mujeres, como una fuente vital de recursos y medio para preservar la autonomía económica, y sus derechos económicos en otros ámbitos relacionados como la seguridad social.

28. Durante la implementación de este proyecto, la CIDH recibió información apuntado a formas de discriminación que las mujeres sufren tanto en la ley como en la práctica relacionadas con estas aristas de obligaciones que tienen los Estados con respecto al acceso y control de recursos económicos por parte de las mismas; la distribución y el control y disposición de estos recursos al interior de la familia y fuera del hogar entre las mujeres y los hombres; y en obstáculos para obtener los medios de obtener estos recursos, siendo la situación particularmente grave en el ámbito laboral. Estas formas de discriminación son variables que contribuyen a la situación de pobreza de las mujeres, a vulneraciones de su autonomía tanto productiva como reproductiva, y a la desprotección general de sus derechos humanos.

29. La CIDH observa de forma general que en la mayoría de los países la legislación y las políticas públicas que regulan las materias relativas al acceso y control de recursos – tanto dentro como fuera del matrimonio - no atienden la problemática específica que las mujeres enfrentan, ni evalúan su impacto. En aquellos países en donde los derechos de las mujeres en esta esfera están protegidos por la ley, las mujeres aún se encuentran social y económicamente desfavorecidas y discriminadas de hecho en el ejercicio de sus derechos a la propiedad, vivienda, la tierra y la herencia, entre otros ámbitos. Sin embargo, la CIDH ha constatado la dificultad de contar con un panorama en la región comprehensivo por la falta de datos desglosados por sexo sobre el control y acceso a distintos recursos económicos en los términos definidos en este informe.

[21] Para efectos de este informe, la CIDH identifica tres aristas en la definición del término "recursos económicos". En primer lugar, interpreta al término recursos económicos de forma amplia, incluyendo bienes de naturaleza financiera como los considerados bienes "inmuebles" y "muebles". Estos pueden constituir el dinero, el ingreso, la propiedad, la tierra y la vivienda, entre otros. En segundo lugar, la CIDH considera comprendidos en este término los métodos y procesos para obtener estos bienes, como el empleo, los negocios, el crédito, los préstamos, los seguros, la herencia, y procesos de decisión legal que pueden tener un impacto en la distribución de los bienes. En tercer lugar, la CIDH considera las prestaciones estatales o no estatales – como la seguridad social - para cubrir eventos en la vida de las mujeres que pueden impactar su autonomía económica, y el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales.

30. El acceso, control y distribución de la tierra y de otros bienes también aún está condicionado por las reglas, normas y costumbres que se encuentran insertas en diversas instituciones de la sociedad: la familia, el parentesco, la comunidad, los mercados, y el poder público. La CIDH ha encontrado que factores sociales y culturales refuerzan los estereotipos de género obstaculizando el acceso y control por parte de las mujeres de una diversidad de recursos. Asimismo y como fue discutido anteriormente, la división sexual del trabajo es un factor determinante en las desigualdades que enfrentan las mujeres por su sexo para incursionar en las esferas laborales, económicas, sociales y políticas; espacios con incidencia directa en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales.

31. La Comisión destaca la importancia de que los Estados adopten medidas inmediatas, deliberadas y concretas para eliminar los obstáculos que limitan el acceso y control de recursos económicos por parte de las mujeres, en particular el problema de la discriminación, y la necesidad de adoptar medidas para garantizar la igualdad sustantiva de las mujeres en esta esfera. El acceso y control de recursos por parte de las mujeres incide en sus roles económicos en cuanto al sustento del hogar, en los mercados laborales, y en la economía en general. Por otra parte, los ingresos independientes de las mujeres mejoran el bienestar de sus familias y comunidades, reducen la pobreza y estimula el crecimiento económico. Asimismo, el acceso y control de recursos por parte de las mujeres contribuye a la autonomía y empoderamiento de las mujeres, conceptos que permiten comprender mejor el derecho que tienen las mujeres de obtener ingresos propios, de controlarlos y de negociar con las demás personas, incluyendo sus parejas, empleadores, autoridades, y otras personas con las que interactúan, sobre su destino. La CIDH asimismo reitera que el acceso y control de recursos es esencial para el goce pleno de otros derechos fundamentales de las mujeres como el derecho a la igualdad y a la no discriminación, y contribuye al goce de las mujeres de su derecho a vivir una vida libre de violencia.

32. Las recomendaciones contenidas en este informe se relacionan con el diseño de intervenciones y medidas estatales destinadas a garantizar el ejercicio de las mujeres de su derecho al trabajo, a la educación y a su acceso y control de recursos económicos en condiciones de igualdad y libre de toda forma de discriminación. Por un lado, la CIDH reconoce un grupo de obligaciones vinculadas a los deberes de no discriminar y de garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de naturaleza inmediata y prioritaria para los Estados. Estas obligaciones deben ser implementadas como mínimo por los Estados para garantizar el ejercicio pleno del derecho al trabajo, a la educación y el acceso y control de recursos económicos por parte de las mujeres. Por otra parte, la Comisión concluye este informe con una serie de recomendaciones generales y de naturaleza progresiva, destacando la obligación de los Estados de adoptar pasos deliberados, concretos y orientados a cumplirlas. Asimismo, la CIDH destaca el principio de no regresividad en el cumplimiento de todas estas obligaciones y recomendaciones, y el acceso a la justicia como un eje fundamental cuando ocurren violaciones de derechos humanos en esta esfera; aspecto asimismo vital para su no repetición.

33. La Comisión Interamericana reitera su compromiso de colaborar con los Estados americanos en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. Varias medidas adoptadas para hacer frente a esta situación ponen de manifiesto la comprensión

y el reconocimiento de la gravedad de los problemas existentes y el compromiso de los integrantes de los sectores estatal y no estatal de abordar efectivamente las numerosas barreras que las mujeres aún enfrentan para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad.

EL TRABAJO, LA EDUCACIÓN Y LOS RECURSOS DE LAS MUJERES: LA RUTA HACIA LA IGUALDAD EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

INTRODUCCIÓN

1. Un hilo conductor en los pronunciamientos del sistema interamericano de derechos humanos ha sido el vínculo entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales[22]. La Convención Americana consagra en su preámbulo que sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre "si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos". El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el "Protocolo de San Salvador") describe estos derechos como "un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr una vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros….."

2. La Comisión Interamericana ha identificado a las mujeres como un sector social particularmente afectado por la pobreza y en particular desventaja en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales. Ejemplo de ello es su estudio temático reciente sobre *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*[23], en donde la CIDH reconoció el carácter inmediato de la obligación de no discriminar y de garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos, económicos, sociales y culturales, e identificó a las mujeres como un sector tradicionalmente discriminado y excluido en el ejercicio de estos derechos. En la misma línea, en su informe sobre *Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*[24], la CIDH reconoció que las mujeres enfrentan obstáculos significativos en su acceso a la justicia cuando son vulnerados sus derechos económicos, sociales y culturales.

3. Igualmente, se destaca la reciente publicación del informe - *Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos* – el 2 de agosto de 2010 – en donde la CIDH señala el deber de los Estados de garantizar los derechos humanos de las mujeres en su acceso a servicios de salud materna, e identifica una serie de barreras – tanto estructurales como discriminatorias - que éstas enfrentan cuando intentan

---

[22] Véase, por ejemplo, Preámbulos Convención Americana, Protocolo de San Salvador; CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L./VII.110 doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 4; Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 101.

[23] CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 48.

[24] CIDH, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 de septiembre de 2007.

acudir a estos servicios[25]. La CIDH hace un llamado especial a los Estados a cumplir con su obligación de organizar su estructura estatal y las actuaciones de todas sus instancias para garantizar el derecho a la integridad de todas las mujeres en su acceso sin discriminación a servicios de salud materna[26].

4. El Grupo de Trabajo de la OEA creado para vigilar el cumplimiento del Protocolo de San Salvador asimismo ha identificado a las mujeres como un sector social sujeto a una situación de desigualdad estructural que condiciona y limita la posibilidad del ejercicio de sus derechos sociales[27]. El Grupo – el cual cuenta con la participación de la CIDH – ha remarcado la obligación de no discriminar y la garantía de la igualdad como un principio transversal en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. En este sentido ha señalado que:

> Si bien se han logrado importantes avances en la región, especialmente en materia de igualdad formal entre varones y mujeres, aún resulta necesario que los Estados impulsen nuevas y diversas acciones de promoción de la igualdad, específicamente en materia de derechos sociales, las que impulsen la autonomía y el empoderamiento (*empowerment*) de las mujeres, en tanto la autonomía constituye un requisito básico para alcanzar la igualdad entre varones y mujeres[28].

5. El presente informe tiene como punto de partida los pronunciamientos mencionados de la CIDH, así como los estándares más importantes establecidos por sus decisiones de fondo[29] en materia de los derechos de las mujeres. Entre los principales, se destaca la obligación inmediata de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir, investigar, y sancionar con celeridad todos los actos de violencia contra las mujeres, cometidos tanto por actores estatales como no estatales; el vínculo estrecho entre los problemas de la discriminación y la violencia contra las mujeres; la obligación de garantizar la disponibilidad de fueros judiciales efectivos e imparciales para víctimas de violencia sexual, la cual constituye tortura cuando es cometida por agentes estatales; la

---

[25] Ver, generalmente, CIDH, *Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 7 de junio de 2010.

[26] CIDH, *Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 7 de junio de 2010.

[27] Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párr. 45.

[28] Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párr. 47.

[29] Véase, por ejemplo, decisiones de fondo de la CIDH en los casos de *Maria da Penha Maia Fernandes* (Brasil - 2001), *Raquel Martín Mejía* (Perú - 1996), las *Hermanas González Pérez* (México - 2001), *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala – 2001), *Claudia Ivette Gonzáles y otras* (México - 2007), *Inés Fernández Ortega* (México - 2008), *Valentina Rosendo Cantú* (México - 2009) y *Karen Atala e Hijas* (Chile - 2009). También el informe se referirá a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos de las mujeres.

obligación de los Estados de implementar acciones para erradicar la discriminación contra la mujeres y patrones estereotipados de comportamiento que promueven su tratamiento inferior en sus sociedades; el deber de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales de analizar mediante un escrutinio estricto todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que establezcan diferencias de trato basadas en el sexo o que puedan tener un impacto discriminatorio en las mujeres en su aplicación; y el deber de los Estados de considerar en sus políticas adoptadas para avanzar la igualdad de género el particular riesgo a violaciones de derechos humanos que pueden enfrentar las mujeres por una intersección de factores combinados con su sexo, como su edad, raza, etnia y posición económica, entre otros.

6. Igualmente, el informe toma como referencia importante el precedente internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, y sobre el derecho de las mujeres a vivir libres de discriminación sentado por instrumentos como el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "PIDESC"), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante "CEDAW"), y los diversos convenios emitidos por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante la "OIT"); tratados que serán discutidos más adelante.

7. Este informe consta de tres partes. La primera parte presenta el estado del marco jurídico actual vinculado con formas de discriminación que sufren las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales. Se expone y discute este marco jurídico desde la perspectiva de dos conjuntos de derechos aplicables al tema en estudio: el derecho a la igualdad y a la no discriminación, y a los derechos económicos, sociales y culturales.

8. La segunda parte presenta un diagnóstico sobre los principales avances y desafíos en la región en la garantía de los derechos de las mujeres a ejercer libre de discriminación y en condiciones de igualdad su derecho al trabajo, a la educación, y a sus derechos en el ámbito de su acceso y control de recursos económicos.

9. El informe cierra con una serie de conclusiones y recomendaciones generales.

I. MARCO JURÍDICO: NORMAS Y ESTÁNDARES APLICABLES A LOS PRINCIPIOS DE LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS MUJERES

10. La Comisión Interamericana considera pertinente para fijar el alcance de la obligación de respetar y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres – libre de toda forma de discriminación - referirse de entrada a dos esferas del derecho internacional e interamericano de derechos humanos: a) el derecho a la igualdad y a la no discriminación; y b) los derechos económicos, sociales y culturales. Una premisa fundamental que subyace este análisis es que la obligación de no discriminar y el principio de igualdad son ejes transversales del respeto y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres.

A. Desarrollo jurídico sobre el principio de igualdad y la no discriminación en el sistema universal y regional de derechos humanos

11. El derecho internacional ha consagrado el deber de los Estados de garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad y libre de toda forma de discriminación. Los principios vinculantes de la igualdad y la no discriminación constituyen el eje central del sistema internacional de protección de derechos humanos. Estos principios han sido plasmados en una variedad de instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer[30].

12. Estas obligaciones han sido asimismo incorporadas en los instrumentos del sistema interamericano, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante la "Declaración Americana"), la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros. Estos instrumentos son relevantes para el respeto y garantía del derecho de las mujeres a la igualdad y a la no discriminación en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Asimismo reflejan la importancia que otorgan los propios Estados miembros de la OEA a estas obligaciones.

13. En concreto, la Declaración Americana dispone en su artículo II que "[t]odas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta Declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna". El artículo 1(1) de la Convención Americana por su parte destaca la obligación general de los Estados de respetar y garantizar los derechos establecidos en el mismo instrumento, “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Por otra parte, el artículo 24 de la Convención Americana establece que “todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”. El artículo 17 de la Convención Americana reconoce la igualdad de derechos entre los cónyuges durante el matrimonio y en el caso de su eventual disolución.

14. Los objetivos principales del sistema regional de derechos humanos y el principio de eficacia, requieren que estas garantías se conviertan en una realidad y sean implementadas. En consecuencia, cuando el ejercicio de cualquiera de estos derechos aún no está garantizado *de jure* y *de facto* bajo su esfera de jurisdicción, los Estados partes, de acuerdo al artículo 2 de la Convención Americana, se comprometen a adoptar medidas legislativas y de otro tipo necesarias para ponerlos en práctica. Asimismo, la Convención Americana requiere que el sistema doméstico provea recursos judiciales que sean efectivos

[30] Véase, artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículos 2(1) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículos 2(2) y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 1, Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

y accesibles a personas que alegan violaciones de sus derechos protegidos bajo el derecho nacional o bajo dicho instrumento.

15. Los principios de la igualdad y la no discriminación han gozado también de desarrollo en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos. Desde su jurisprudencia más temprana sobre el tema, la Corte Interamericana ha destacado sobre el principio de igualdad que:

> [l]a noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza[31].

16. Sobre el concepto de "discriminación", si bien la Convención Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no contienen una definición de este término, la Comisión, la Corte, y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han tomado como base las definiciones contenidas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante "CERD") y en la CEDAW para establecer que la discriminación constituye:

> […] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas[32].

17. La Corte Interamericana ha señalado que existe un "vínculo indisoluble" entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos establecida en el artículo 1(1) de la Convención Americana y el principio de igualdad y no discriminación[33]. Para la

---

[31] Corte IDH. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 55.

[32] Véase, CIDH, Cuarto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, *Informe Anual 2002*, 7 de marzo de 2003, párr. 87; CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Karen Atala e Hijas c. Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 76, citando Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General 18, No discriminación, 10/11/89, CCPR/C/37, párr. 7; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.* Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 92.

[33] En este sentido, ha señalado que "los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le

Continúa…

Corte, el derecho de protección igualitaria de la ley y la no discriminación, implica que los Estados tienen la obligación de (i) abstenerse de introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en diferentes grupos de una población, (ii) eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, (iii) combatir las prácticas discriminatorias, y (iv) establecer normas y adoptar las medidas necesarias para reconocer y asegurar una efectiva igualdad de todas las personas ante la ley[34].

18. Sobre estos principios, la Comisión ha destacado las distintas concepciones del derecho a la igualdad y la no discriminación[35]. Una concepción se relaciona a la prohibición de diferencia de trato arbitraria – entendiendo por diferencia de trato distinción, exclusión, restricción o preferencia[36] – y otra es la relacionada con la obligación de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos y se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados[37]. La Comisión entiende que aunque en ciertos casos ambas perspectivas pueden estar presentes, cada una merece una respuesta estatal diferente y un tratamiento distinto a la luz de la Convención Americana[38]. A esto se suma que en las diferentes concepciones del derecho a la igualdad las acciones u omisiones del Estado pueden estar relacionadas con derechos consagrados en la Convención Americana, o pueden referirse a cualquier actuación estatal que no tenga efectos sobre el ejercicio de derechos convencionales[39].

…continuación
genera responsabilidad internacional". Véase, Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.* Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 85.

[34] Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 141 y Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 88, citados en Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 170; véase también *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 44; y *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 54, citados en Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 185.

[35] Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Karen Atala e Hijas c. Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 80.

[36] Ver: Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General 18, No discriminación, 10/11/89, CCPR/C/37, párr. 7; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.* Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 92; CIDH, Cuarto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, *Informe Anual CIDH 2002*, 7 de marzo de 2003, párr. 87.

[37] Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Karen Atala e Hijas c. Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 80.

[38] Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Karen Atala e Hijas* c*. Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 80.

[39] Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Karen Atala e Hijas c. Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 80.

19. La Corte Interamericana asimismo ha establecido que la Convención Americana no prohíbe todas las distinciones de trato[40]. Dicho tribunal ha marcado la diferencia entre "distinciones" y "discriminaciones", de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables y objetivas, mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos[41]. Sobre el particular, la CIDH ha destacado que las distinciones basadas en factores mencionados explícitamente en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como la Convención Americana, y categorías estatutarias como el sexo y la raza, están sujetas a un grado de "escrutinio especialmente estricto", en virtud del cual los Estados deben avanzar un fin particularmente importante y razones de mucho peso para justificar la distinción[42].

20. En este sentido, la CIDH también ha establecido que el examen de normas y políticas sobre la base del principio de igualdad efectiva y la no discriminación abarca también el posible impacto discriminatorio de estas medidas, aún cuando parezcan neutrales en su formulación, o se trate de medidas de alcance general y no diferenciado[43]. En la misma línea, varios órganos de supervisión de tratados se han pronunciado sobre los efectos de la discriminación indirecta[44]. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "Comité DESC") ha definido la discriminación indirecta como "leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada

---

[40] Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 211 citando *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 56; *Condición jurídica y derechos humanos del niño.* Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 46; y *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 89.

[41] Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 211 citando *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 84.

[42] CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 80; CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/ll.116 doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, para. 338; CIDH, Informe No. 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001, para. 36; CIDH, *Informe Anual 1999*, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujeres con los principios de igualdad y no discriminación, capítulo V. Véase también, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Karen Atala e Hijas c. Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 88.

[43] CIDH, *Acceso a Servicios de Salud Materna desde Una Perspectiva de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 7 de junio de 2010, párr. 85; CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párr. 90. Asimismo, véase Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 141.

[44] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de julio de 2009; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010; Comité de Derechos Humanos, Comunicación No. 993/2001, *Althammer v. Austria*, 8 de agosto de 2003, párr. 10.2.; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comunicación No. 31/2003, *L.R. et al. v. Slovakia*, párr. 10.4.

en los derechos del Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación"[45]. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante "Comité CEDAW"), por su parte, ha destacado que la discriminación indirecta ocurre cuando "una ley, una política, un programa o una práctica aparentemente neutral en lo pertinente a hombres y mujeres, tiene un efecto discriminatorio en la práctica en las mujeres, dada la existencia de desigualdades que no son abordadas por la misma medida"[46]. La CIDH ha comenzado a definir de forma gradual el contenido de conceptos como el "impacto discriminatorio" y la "discriminación indirecta" en el ámbito de los derechos de las mujeres en informes de fondo y en informes temáticos y de país[47].

21. Por otra parte, la Convención de Belém do Pará es particularmente relevante para este informe porque reconoce que el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia comprende su derecho a vivir libres de discriminación[48]. Afirma que este derecho comprende para la mujer el ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento, y de prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación[49]. La Convención también constata cómo la violencia contra las mujeres impide y anula el ejercicio y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las mismas[50].

22. La Convención de Belém do Pará también es enfática sobre la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir, investigar y sancionar la discriminación y la violencia contra las mujeres, cuando ocurre tanto en espacios públicos como privados.[51] Afirma asimismo el deber de los Estados de considerar de forma especial en sus políticas a mujeres en especial riesgo a la discriminación y a la violencia por diversos factores de riesgo combinados con su sexo, como su raza, etnia, edad, o situación económica desfavorable[52].

---

[45] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de julio de 2009. Véase también discusión en Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 5.

[46] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 16 [Traducción al español de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH]

[47] *Véase en general*, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Karen Atala e Hijas c. Chile*, 17 de septiembre de 2010; CIDH, *Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 7 de junio de 2010; CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007; CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile*: *La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política,* OEA/Ser.l/V/II.134 Doc. 63, 27 de marzo de 2009.

[48] Véase artículos 5 y 6.

[49] Véase artículo 6.

[50] Véase Convención de Belém do Pará, artículo 6.

[51] Véase Convención de Belém do Pará, artículo 7.

[52] Véase Convención de Belém do Pará, artículo 9.

23. A nivel internacional, la CEDAW establece que el Estado y sus agentes tienen la obligación de erradicar la discriminación contra la mujer en todas sus formas. En su artículo 1, la CEDAW define la discriminación contra la mujer como: "Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil en cualquier otra esfera". Esta definición comprende toda diferencia de trato basada en el sexo, que intencionalmente o en la práctica, coloque a las mujeres en una situación de desventaja, e impida el pleno reconocimiento de sus derechos humanos en las esferas públicas y privadas. El Comité CEDAW asimismo ha establecido que la definición de la discriminación descrita en la CEDAW también comprende la violencia contra las mujeres en todas sus formas[53].

24. El Comité CEDAW ha definido el concepto de la igualdad de género como la habilidad de "todos los seres humanos, sin importar su sexo, de ser libres de desarrollar sus competencias personales, perseguir sus carreras profesionales y tomar decisiones sin las limitaciones establecidas por estereotipos, roles rígidos de género, y prejuicios"[54]. Los Estados están obligados a perseguir este objetivo mediante una política inmediata, comprehensiva y multisectorial con miras a la eliminación de la discriminación contra la mujer[55].

25. El Comité CEDAW también ha afirmado que los Estados Partes de la CEDAW tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir con todos los derechos contenidos en la Convención a nivel nacional[56]. La obligación de "respetar" requiere de los Estados Partes el abstenerse de adoptar leyes, políticas, regulaciones, programas, procedimientos administrativos y otras estructuras institucionales que directa o indirectamente resulten en la negación del ejercicio de la mujer en condiciones de igualdad de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales[57]. La obligación de "proteger" requiere que los Estados partes protejan a las mujeres contra la discriminación por parte de actores privados y adopten pasos para eliminar costumbres y otras prácticas que perpetúan la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o los

---

[53] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación General 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1//Rev.1, pág. 84, párr. 11 (1994).

[54] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación General 28* sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el Artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 22.

[55] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 22.

[56] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 6.

[57] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 9.

roles estereotipados de las mujeres y los hombres[58]. La obligación de "cumplir" requiere de los Estados partes el adoptar pasos para garantizar que las mujeres y los hombres disfruten iguales derechos en la ley y en la práctica, incluyendo, cuando sea apropiado, la adopción de medidas de carácter temporal; medidas que el Comité caracteriza como de conducta y de resultado[59]. La discriminación puede ocurrir mediante la falla de los Estados de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de las mujeres; en la no adopción de políticas nacionales dirigidas a lograr la igualdad de género entre las mujeres y los hombres; y en la no implementación de las leyes existentes[60].

26. El Comité asimismo ha destacado que las obligaciones jurídicas de los Estados bajo la Convención no se limitan a abordar la discriminación directa e indirecta[61]. Abarcan asimismo la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir discriminación por parte de actores privados, lo cual incluye el regular sus actividades en los ámbitos de la educación, el empleo, la salud, la banca, y la vivienda[62]. Comprende también la obligación de los Estados de garantizar que las mujeres sean protegidas contra formas de discriminación cometidas por funcionarios públicos, el sistema de justicia, organizaciones, y empresas[63]. En un tercer nivel, los Estados asimismo están obligados a tomar en cuenta la intersección entre distintas formas de discriminación que puede enfrentar una mujer en base a su raza, etnia, religión, orientación sexual, identidad de género, entre otros factores; premisa que asume que todas las mujeres no son afectadas de la misma manera por la discriminación[64].

27. Según el artículo 4 de la CEDAW, los Estados asimismo pueden adoptar medidas de carácter temporal con el fin de acelerar la participación en condiciones de

---

[58] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 6.

[59] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 6.

[60] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 10.

[61] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 13.

[62] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 13.

[63] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 17.

[64] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el artículo 2 de la CEDAW, 19 de octubre de 2010, párr. 18.

igualdad de la mujer "en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito"[65]. El Comité CEDAW ha definido estas medidas de manera extensa, incluyendo "una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas"[66]. Asimismo la CIDH ha establecido que las medidas especiales de carácter temporal pueden ser requeridas para lograr la igualdad sustantiva de las mujeres con los hombres, y que éstas se encuentran en pleno cumplimiento con el principio de la no discriminación y con los estándares de derechos humanos[67].

28. Es importante destacar la diferencia entre las medidas especiales de carácter temporal y las políticas generales que debe adoptar un Estado para garantizar la igualdad de la mujer. Sobre el particular, el Comité CEDAW ha establecido que:

> Los Estados Partes deben distinguir claramente entre las medidas especiales de carácter temporal adoptadas en virtud del párrafo 1 del artículo 4 para acelerar el logro de un objetivo concreto relacionado con la igualdad sustantiva o de facto de la mujer, y otras políticas sociales generales adoptadas para mejorar la situación de la mujer y la niña. No todas las medidas que puedan ser o que serán favorables a las mujeres son medidas especiales de carácter temporal. El establecimiento de condiciones generales que garanticen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer y la niña y que tengan por objeto asegurar para ellas una vida digna y sin discriminación no pueden ser llamadas medidas especiales de carácter temporal.
>
> El párrafo 1 del artículo 4 indica expresamente el carácter "temporal" de dichas medidas especiales. Por lo tanto, no debe considerarse que esas medidas son necesarias para siempre, aun cuando el sentido del término "temporal" pueda, de hecho, dar lugar a la aplicación de dichas medidas durante un período largo. La duración de una medida especial de carácter temporal se debe determinar teniendo en cuenta el resultado funcional que tiene a los fines de la solución de un problema concreto y no estableciendo un plazo determinado. Las medidas especiales de carácter

---

[65] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 25, *Medidas de Carácter Temporal*, UN Doc.CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1, 30 (2004), párr. 18.

[66] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 25, *Medidas de Carácter Temporal*, UN Doc.CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1, 30 (2004), párr. 22.

[67] CIDH, *El Camino Hacia Una Democracia Sustantiva: La Participación Política de las Mujeres en las Américas* (2011); CIDH, *Informe Anual 1999*, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V.

temporal deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un período de tiempo[68].

B. Reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema universal y regional de derechos humanos

29. El sistema interamericano de derechos humanos ha consagrado en sus instrumentos generales y especializados un conjunto de principios y disposiciones relacionadas a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Diversos instrumentos y pronunciamientos enfatizan la indivisibilidad e interdependencia entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, y la obligación de no discriminar y de garantizar la igualdad en la garantía de estos derechos[69]. Este desarrollo a nivel interamericano refleja en cierta medida la tendencia internacional en la protección de este grupo de derechos, consagrados en instrumentos fundantes como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la CEDAW, entre otros.

30. En esta sección, la CIDH presentará el estado del marco jurídico relacionado con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, en lo pertinente a los derechos de las mujeres, en el siguiente orden: a) consideraciones generales sobre el marco jurídico de protección de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel interamericano e internacional; b) principio de desarrollo progresivo, la obligación de adoptar medidas, y el deber correlativo de no regresividad; c) obligación inmediata de igualdad y de la no discriminación; y d) acceso a la justicia. En las secciones sobre el derecho al trabajo, a la educación, y al acceso y control de recursos económicos se discutirán disposiciones específicas relacionadas con estas tres esferas de los derechos de las mujeres.

1. Consideraciones generales sobre el marco jurídico de protección de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel interamericano e internacional

Sistema interamericano:

31. La Carta de la OEA consagra importantes metas vinculantes para los Estados relacionadas a los derechos económicos, sociales y culturales; en particular después de la reforma propulsada por el Protocolo de Buenos Aires. En su artículo 3, identifica la eliminación de la pobreza crítica como parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y como responsabilidad común y compartida de los Estados americanos; la justicia y la seguridad social como bases de una

---

[68] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 25, *Medidas de Carácter Temporal*, UN Doc.CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1, 30 (2004), párrs. 19 y 20.

[69] Véase, por ejemplo, CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L./VII.110 doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 4.

paz duradera; y el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona humana sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo. En su artículo 34, la Carta desglosa como aspiraciones básicas para el desarrollo integral de los países en el Hemisferio, las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo aceptables para todos y los salarios justos; la erradicación rápida del analfabetismo y la ampliación de oportunidades en el campo de la educación; y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, nutrición y vivienda adecuadas, entre otras.

32. En la misma línea, la Declaración Americana reconoce una variedad de derechos económicos, sociales y culturales, al igual que derechos civiles y políticos. Establece el derecho a la protección de la maternidad y la infancia (artículo VII); a la preservación de la salud y al bienestar (artículo XI); a la educación (artículo VII); a los beneficios de la cultura (artículo XIII); al trabajo y a una justa retribución (artículo XIV); al descanso y a su aprovechamiento (artículo XV); y el derecho a la seguridad social (artículo XVI). El sistema interamericano de derechos humanos ha reiterado que la Declaración Americana tiene "plenos efectos jurídicos y es de cumplimiento obligatorio para todos los Estados miembros de la OEA"; principio aplicable en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales[70].

33. Por su parte, la Convención Americana consagra estos derechos en su preámbulo y en su artículo 26. La Convención establece en su artículo 26 que:

> Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

34. Los derechos a los que se refiere el artículo 26 de la Convención Americana son aquellos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA, mencionadas en el párrafo 64. La jurisprudencia de la Corte Interamericana y de la CIDH ya ha identificado los derechos a la seguridad social, a la salud y los derechos laborales como derechos ecónomicos, sociales y culturales que se derivan de la Carta de la OEA[71]. La doctrina ha

---

[70] CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L./VII.110 doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 17, citando Corte IDH. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Opinión Consultiva OC-10-89 del 14 de junio de 1989, Serie A, No. 10.

[71] Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 106; CIDH, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Admisibilidad y Fondo, *Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras* (Perú), 27 de marzo de 2009, párr. 130; CIDH, Informe No. 25/04, Petición 12.361, Admisibilidad, *Ana Victoria Sánchez Villalobos y otros* (Costa Rica), 11 de marzo de 2004, párrs. 52-70; CIDH, Informe No. 27/09, Fondo, Caso 12.249*, Jorge Odir Miranda Cortez y otros* (El Salvador), 20 de marzo de

Continúa…

sugerido que otros derechos que pueden derivarse de la Carta de la OEA son el derecho a la educación, el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda y los derechos culturales[72].

35. En este sentido y como indicado anteriormente, la Convención Americana reconoce en su artículo 1(1) la obligación de los Estados de respetar los derechos reconocidos en dicho instrumento y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna[73], y su artículo 2 contiene el deber de adoptar disposiciones de derecho interno – legislativas o de otro carácter – que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades contenidos en la Convención Americana. Sobre el particular, la Corte ha aclarado que si bien el artículo 26 se encuentra en el capítulo III de la Convención, también se ubica en la Parte I de dicho instrumento, estando sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1(1) y 2 de la Convención Americana[74]. En sintonía con este principio, la CIDH ha establecido que una violación del artículo 26 puede implicar un incumplimiento del deber de respetar y garantizar contenido en el artículo 1(1) de la Convención Americana[75].

36. La CIDH se ha referido a la Declaración Americana para interpretar el contenido y el alcance de las normas sociales mencionadas en el artículo 26 de la Convención Americana y a las disposiciones del Protocolo de San Salvador[76]. Sobre la obligatoriedad del artículo 26, la Corte se ha referido a los trabajos preparatorios de la Convención Americana destacando cómo los Estados expresaron su interés en varios asuntos: a) que se hiciera una mención directa a los derechos económicos, sociales y

---

…continuación
2009, párrs. 77 y 79; CIDH, Informe No. 100/01, Caso 11.381, *Milton García Fajardo y otros* (Nicaragua), 11 de octubre de 2001, párr. 95.; CIDH, Informe No. 121/09, Petición 1186-04, Admisibilidad, *Opario Lemoth Morris y otros (Buzos Miskitos)* (Honduras), 12 de noviembre de 2009, párr. 50.

[72] Cfr. Christian Courtis, "La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en Christian Courtis, Denise Hauser y Gabriela Rodríguez Huerta (comps.), *Protección internacional de los derechos humanos: nuevos desafíos*, Ed. Porrúa-ITAM, México, 2005, pp. 8-29; Tara Melish, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, CEDES-Yale Law School, Quito, 2003, págs. 383-388. En el mismo sentido, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Sistema Universal y Sistema Interamericano*, IIDH, San José, 2008.

[73] En el mismo sentido, el artículo 24 de la Convención Americana establece el principio de igual protección de la ley y la prohibición de discriminación. Tal disposición es aplicable a todo el ordenamiento jurídico de los Estados partes, incluyendo aquellas normas que establezcan o regulen los derechos económicos, sociales y culturales.

[74] Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 100.

[75] Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 12.034 "Carlos Torres Benvenuto y otros", contra la República de Perú, 3 de diciembre de 2001, párr. 142.

[76] Véase, por ejemplo, CIDH, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Admisibilidad y Fondo, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras (Perú), 27 de marzo de 2009, párr. 139; Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 12.034 "Carlos Torres Benvenuto y otros", contra la República de Perú, 4 de diciembre de 2001, párr. 123.

culturales y consagrarlos en una disposición que tuviera "cierta obligatoriedad jurídica", así como los respectivos mecanismos para su promoción y protección; b) que se le diera a los derechos económicos, sociales y culturales la máxima protección compatible "con las condiciones peculiares a la gran mayoría de los Estados Americanos;" y c) el posibilitar la ejecución de los derechos económicos, sociales y culturales mediante la acción de los tribunales[77].

37. El sistema interamericano igualmente cuenta con un instrumento especializado sobre los derechos económicos, sociales y culturales, el Protocolo de San Salvador[78]. El Protocolo contiene un catálogo extenso de derechos económicos, sociales y culturales, que incluye los derechos sindicales, el derecho a la educación, al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la alimentación, el derecho a la educación, y protecciones orientadas a la familia, el niño, los ancianos y los discapacitados.

38. En concreto, el artículo 1 del Protocolo de San Salvador establece la obligación de los Estados de adoptar "las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo". El artículo 2 contiene el compromiso de los Estados de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos consagrados en el Protocolo. El artículo 3 por su parte establece que los Estados partes del Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de estos derechos sin discriminación alguna "por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

39. El artículo 4 del Protocolo de San Salvador asimismo consagra una manifestación del principio *pro persona* o *pro homine* estableciendo que "no podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado". Su artículo 5 dispone que "los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos"[79].

---

[77] Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 99.

[78] Los siguientes Estados americanos han ratificado o se han adherido al Protocolo de San Salvador: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, y Uruguay. Los países que sólo han firmado el instrumento pero no lo han ratificado son: Chile, Haití, República Dominicana y Venezuela. Los países que no han firmado el Protocolo de San Salvador son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Canadá, Dominica, Estados Unidos, Grenada, Guyana, Honduras, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago.

[79] Acerca de la implementación de las disposiciones contenidas en el Protocolo de San Salvador, su artículo 19 dispone que los Estados parte deberán presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos en él establecidos. El mismo

Continúa…

40. La Carta Democrática Interamericana[80] - adoptada el 11 de septiembre de 2001 - contiene asimismo una serie de disposiciones importantes relacionadas a los derechos económicos, sociales y culturales. Además de pronunciamientos relacionados en su preámbulo reafirmando la importancia de garantizar los derechos establecidos en el Protocolo de San Salvador, la Carta establece en sus artículos 4 y 9 que el respeto por los derechos sociales libre de toda forma de discriminación es un componente fundamental de la consolidación de una democracia.

41. Otros dos instrumentos especializados del sistema relevantes para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de sectores en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos son la Convención de Belém do Pará y la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. La Convención de Belém do Pará reconoce el vínculo estrecho entre el derecho de las mujeres a vivir libres de discriminación y toda forma de violencia en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, y el deber de los Estados de tomar en consideración las distintas formas de discriminación que puede sufrir una mujer en el goce de sus derechos en razón de múltiples factores combinados con su sexo como la raza, etnia, condición socioeconómica y otros[81]. En la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, los Estados partes se comprometen en su artículo III a adoptar "medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad"; medidas con miras a eliminar progresivamente la discriminación en base a este motivo prohibido en los ámbitos del empleo, vivienda, educación, y el acceso a la justicia, entre otras esferas.

Sistema internacional:

42. A nivel internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra una variedad de derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho a la propiedad (artículo 17); a la seguridad social (artículo 22); al trabajo y a sindicarse (artículo 23); al descanso (artículo 24); a un nivel de vida adecuado asegurando la salud y la vivienda necesarias (artículo 25); y a la educación (artículo 26), entre otros. Según el artículo 2 del mismo instrumento, todos estos derechos deben ser respetados "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra

…continuación
artículo provee que la CIDH tiene la facultad de formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en dicho instrumento en todos o en algunos de los Estados partes, las que puede incluir en su informe anual a la Asamblea General o en un informe especial. En el caso de violaciones a los derechos establecidos en el artículo 8, inciso a del Protocolo (derechos sindicales), y en su artículo 13 (derecho a la educación), el Protocolo habilita la presentación de peticiones individuales ante el sistema interamericano de derechos humanos.

[80] Carta Democrática Interamericana, Aprobada en la Primera Sesión Plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001.

[81] Véase artículos 4, 5, y 9 de la Convención de Belém do Pará.

índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

43. El PIDESC[82], instrumento parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos al igual que la Declaración Universal, contiene un catálogo extenso de derechos económicos, sociales y culturales. Su preámbulo también afirma que "no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos". Entre los derechos comprendidos en el Pacto, se encuentran el derecho al trabajo (artículos 6 y 7); el derecho a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección (artículo 8); el derecho a la seguridad social (artículo 9); el derecho a la alimentación y a la vivienda (artículo 11); el derecho a la salud (artículo 12); y el derecho a la educación (artículo 13), y el derecho a participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico (artículo 15).

44. El PIDESC asimismo establece en su artículo 2(1) que los Estados partes se comprometen a cumplir con las disposiciones contenidas en el Pacto "hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". En su artículo 2(2) reconoce el deber de los Estados de garantizar el ejercicio de estos derechos sin discriminación por razón de sexo, entre otros motivos[83]. El artículo 3 por su parte consagra el principio de igualdad entre hombres y mujeres, comprometiéndose los Estados partes a "asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto".

45. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "Comité DESC") es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por los Estados Partes[84].

---

[82] A nivel internacional, 89 Estados se han adherido al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 62 lo han ratificado, 3 lo han firmado y 12 Estados son parte del Pacto por sucesión. Los Estados americanos que lo han ratificado son: Argentina, Bahamas, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guyana, Honduras, Panamá, Perú, Uruguay, y Venezuela. Los países americanos que se han adherido al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son: Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, República Dominicana, Dominica, Ecuador, Grenada, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tobago. Los países americanos que sólo lo han firmado y aún no lo ratifican son: Belice, Cuba, y Estados Unidos.

[83] De acuerdo con el Comité DESC, "el concepto de 'sexo' como causa prohibida ha evolucionado considerablemente para abarcar no sólo las características fisiológicas sino también la creación social de estereotipos, prejuicios y funciones basadas en el género que han dificultado el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en igualdad de condiciones. De este modo, constituirían discriminación la negativa a contratar a una mujer porque pueda quedar embarazada o asignar predominantemente empleos de bajo nivel o a tiempo parcial a mujeres por considerar, de forma estereotipada, que no están dispuestas a consagrarse a su trabajo como se consagraría un hombre". Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nº 20, *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, 2009.

[84] El Comité se estableció en virtud de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar funciones de supervisión asignadas a este Consejo en la parte IV del Pacto.

Es destacable asimismo la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones individuales y grupales cuando el Protocolo entre en vigor[85].

46. El Comité DESC ha emitido una serie de observaciones generales claves definiendo el alcance de las obligaciones, tanto progresivas como inmediatas de los Estados, en el respeto y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estos pronunciamientos serán discutidos en las siguientes secciones.

47. Antes de continuar con su análisis, la CIDH destaca que las obligaciones internacionales contenidas en la Declaración Universal y en el PIDESC, deben leerse conjuntamente con las establecidas en la CEDAW en relación con las mujeres y sus derechos en esta esfera. Mientras la Declaración Universal y el PIDESC consagran los derechos económicos, sociales y culturales, la CEDAW aclara el alcance del principio de igualdad y la prohibición de discriminación por razón de género en relación con estos derechos, e identifica las medidas que los Estados partes deben adoptar para lograr la plena igualdad y la erradicación de la discriminación en esas áreas. La CEDAW consagra el deber inmediato y sin demora de los Estados de eliminar la discriminación contra las mujeres en ámbitos concretos y pertinentes a sus derechos económicos, sociales y culturales como el empleo (artículo 11); la educación (artículo 10); la salud (artículo 12) y a préstamos bancarios, hipotecas, y otras formas de crédito financiero (artículo 13), materias civiles (artículo 15); matrimonio y relaciones familiares (artículo 16); entre otros ámbitos.

2. El principio de "desarrollo progresivo", la obligación de "adoptar medidas", y la prohibición de regresividad

48. Tanto el sistema interamericano como el internacional se han pronunciado sobre el contenido de la obligación de cumplir de forma progresiva los derechos contenidos en el PIDESC, el Protocolo de San Salvador, y la Convención Americana, la obligación de "adoptar medidas", y el deber correlativo de no regresividad en la garantía de estos derechos.

49. El Comité DESC ha clarificado que el Pacto impone un conjunto de obligaciones a los Estados tanto de conducta como resultado[86]. En este sentido, reconoce que la plena realización de los derechos contenidos en el Pacto está sujeta al principio del "desarrollo progresivo" y su grado de cumplimiento depende de los recursos disponibles del Estado implicado[87]. Sin embargo, el Pacto reconoce también dos aristas de

---

[85] Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/63/117. El Protocolo Facultativo ha sido ratificado por sólo tres Estados: Ecuador, Mongolia, y España. Ha sido firmado por los siguientes Estados americanos: Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay, y Uruguay.

[86] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte, 1990, párr. 1.

[87] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte, 1990, párr. 1.

obligaciones de efecto inmediato para los Estados: a) la obligación de "adoptar medidas" consagrada en el artículo 2(1); y b) la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos libre de discriminación consagrada en el artículo 2(2) del Pacto[88].

50. Esta sección se centrará en el contenido individual, y en el vínculo estrecho entre el principio de "desarrollo progresivo" y la "obligación de adoptar medidas". La siguiente sección abordará en detalle la obligación inmediata de garantizar el ejercicio libre de discriminación y en condiciones de igualdad de los derechos económicos, sociales y culturales.

51. Sobre la obligación inmediata de "adoptar medidas", el Comité DESC ha establecido que aunque la plena realización de los derechos relevantes debe ser cumplida de forma progresiva, pasos hacia esta meta deben ser tomados en un corto plazo de tiempo después de la entrada en vigor del Pacto para los Estados implicados. Los pasos deben ser deliberados, concretos y orientados lo más claramente posible hacia la satisfacción plena de las obligaciones reconocidas en el Pacto[89]. El Comité identifica entre las medidas a adoptarse: la reforma y la adopción de legislación; la garantía de recursos judiciales efectivos; y medidas de naturaleza administrativa, financiera, educativa y social, entre otras[90]. De la obligación de realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité DESC ha derivado una prohibición *prima facie* de adoptar medidas deliberadamente regresivas, habitualmente denominada "prohibición de regresividad" o "prohibición de retroceso"[91].

52. En el mismo sentido que el Comité DESC, la CIDH por su parte ha destacado que el cumplimiento progresivo de los derechos contenidos en el artículo 26 de la Convención Americana, tiene dos implicaciones jurídicas para los Estados: a) una correlativa obligación de no retroceder en los logros avanzados en dicha materia, de acuerdo a los estándares internacionales[92]; y b) un deber estatal justiciable mediante el mecanismo de peticiones individuales consagrado en la Convención"[93]. Sin embargo, la CIDH ha establecido que no cualquier medida regresiva es incompatible con el artículo 26 de la Convención Americana, y dicha obligación no es excluyente de que un Estado

---

[88] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte, 1990, párr. 1.

[89] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte, 1990, párr. 2.

[90] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte, 1990, párrs. 3-5.

[91] Sobre el alcance de esta obligación, ver Christian Courtis, "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales; apuntes introductorios" y, en general, los ensayos contenidos en Christian Courtis (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Ed. del Puerto, Buenos Aires, 2006.

[92] Véase, por ejemplo, Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 12.034 "Carlos Torres Benvenuto y otros", contra la República de Perú, 3 de diciembre de 2001, párr. 133.

[93] CIDH, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Admisibilidad y Fondo, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras (Perú), 27 de marzo de 2009, párr. 139.

imponga ciertas restricciones al ejercicio de los derechos incorporados en esa norma[94]. La obligación de no regresividad implica un análisis pormenorizado de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida[95].

53. La Corte Interamericana, por su parte, se ha referido al contenido del artículo 26 de la Convención Americana, y a las correspondientes obligaciones de los Estados en los siguientes términos en su sentencia del Caso *Cinco Pensionistas*:

> Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social[96].

54. En su decisión más reciente en el caso de *Acevedo Buendía*, la Corte también analiza el contenido de las obligaciones contenidas en el artículo 26 recordando la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, los cuales deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y son exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello[97]. Esto implica que la implementación progresiva de las medidas del Estado para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales puede ser objeto de rendición de cuentas[98]. En este sentido, el cumplimiento del compromiso respectivo adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones de derechos humanos[99]. En dicho caso, la Corte también se pronuncia sobre el deber correlativo de no-regresividad y su carácter justiciable[100].

---

[94] CIDH, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Admisibilidad y Fondo, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras (Perú), 27 de marzo de 2009, párr. 140.

[95] CIDH, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Admisibilidad y Fondo, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras (Perú), 27 de marzo de 2009, párr. 140.

[96] Corte IDH, *Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú.* Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 147.

[97] Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 101.

[98] Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 102.

[99] Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 102.

[100] Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 102.

55. También sobre el artículo 26 de la Convención Americana y la obligación de "adoptar medidas", la Corte destaca en *Acevedo Buendía* que:

> ….el compromiso exigido al Estado por el artículo 26 de la Convención consiste en la adopción de providencias, especialmente económicas y técnicas – en la medida de los recursos disponibles, sea por vía legislativa u otros medios apropiados – para lograr progresivamente la plena efectividad de ciertos derechos económicos, sociales y culturales[101].

56. La CIDH asimismo ha comenzado a fijar pautas sobre el contenido de estas obligaciones en sus informes de país y estudios temáticos. Ha señalado de forma general lo siguiente:

> …si bien el artículo 26 no enumera medidas específicas de ejecución, dejando que el Estado determine las medidas administrativas, sociales, legislativas o de otro tipo que resulten más apropiadas, expresa la obligación jurídica por parte del Estado de encarar dicho proceso de determinación y de adoptar medidas progresivas en ese campo. El principio de desarrollo progresivo establece que tales medidas se adopten de manera que constante y consistentemente promuevan la plena efectividad de esos derechos[102].

57. En su *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, la CIDH destacó, refiriéndose al cumplimiento por parte del Estado de Colombia del artículo 26 de la Convención Americana, y a las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en la Declaración Americana, que lo esencial es que los derechos reconocidos en estas normas tengan "plena vigencia en la vida cotidiana de cada uno de los habitantes en Colombia, garantizando de este modo, un mínimo de condición de vida digna a los mismos"[103]. Sobre el principio de "desarrollo progresivo" y el principio de "no regresividad", la CIDH estableció en dicho informe que:

> El carácter progresivo del deber de realización de algunos de estos derechos, según lo reconocen las propias normas citadas, no implica que Colombia pueda demorar la toma de todas aquellas medidas que sean necesarias para hacerlos efectivos. Por el contrario, Colombia tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en dichas normas. Bajo ningún motivo, el carácter progresivo de los derechos significa que

---

[101] Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 105.

[102] CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*, OEA/Ser. L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, pág. 25; CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V.II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, párr. 4; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59, rev., 2 junio 2000, párr. 5.

[103] CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V.II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, párr. 5.

> Colombia puede diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para su completa realización[104].
>
> La obligación del desarrollo progresivo de dichos derechos, exige como mínimo que la vigencia y acceso a los mismos no se reduzca con el transcurso del tiempo[105].

58. Sobre el vínculo entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, en dicho informe la CIDH también manifestó que:

> En efecto, una persona que no recibe adecuado acceso a la educación puede ver mermada su posibilidad de participación política o su derecho a la libertad de expresión. Una persona con escaso o deficiente acceso al sistema de salud verá disminuido en diferentes niveles, o violado de un todo, su derecho a la vida. Esta situación puede darse en diferentes grados, según la medida de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, pudiendo sostenerse en términos generales que a menor disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, habrá un menor disfrute de los derechos civiles y políticos. En este contexto, una situación de máxima violación de los derechos económicos, sociales y culturales significará una máxima violación de los derechos civiles y políticos. Ello es lo que sucede cuando nos encontramos con una situación de pobreza extrema[106].

3. Obligación de no discriminar y garantizar la igualdad

59. La CIDH ha destacado, siguiendo el precedente internacional, que la primera obligación de "efecto inmediato derivada de los derechos económicos, sociales y culturales consiste en garantizar que se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación"[107].

60. El Comité DESC se ha pronunciado también sobre el carácter inmediato de la obligación de no discriminar en base al sexo como fundamental para el goce y

---

[104] CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V.II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, párr. 6.

[105] CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V.II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, párr. 7.

[106] CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L./V.II.110 doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 4.

[107] CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 48. Este principio ha sido avanzado asimismo de forma reciente por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, ver Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párr. 43.

ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales[108]. El Comité ha establecido que el concepto de discriminación por "sexo" como causa prohibida ha evolucionado considerablemente desde la adopción del Pacto, para abarcar no sólo las características fisiológicas, sino también la creación social de estereotipos, prejuicios y funciones basadas en el género que han dificultado el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en igualdad de condiciones[109]. Dicho Comité también se ha pronunciado sobre el vínculo estrecho entre la obligación de no discriminar consagrada en el artículo 2(2) del Pacto, y la garantía de igualdad de derechos por parte de hombres y mujeres que recoge el artículo 3 del mismo instrumento[110].

61. Sobre el particular, el Comité DESC ha destacado la dimensión formal (*de jure*) y práctica (*de facto*) de la obligación de no discriminar y del derecho a la igualdad[111]. Para eliminar la discriminación formal, los Estados deben garantizar que la Constitución, las leyes y sus políticas no discrimen por ninguno de los motivos prohibidos de discriminación, como el sexo[112]. Para eliminar la discriminación sustantiva o en la práctica, los Estados deben prestar especial atención a los sectores sociales e individuos que han sufrido formas de exclusión histórica o son víctimas de prejuicios persistentes, y adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación en la práctica[113]. El Estado puede estar obligado a adoptar medidas especiales de naturaleza temporal con el objeto de mitigar o suprimir las condiciones que han provocado la persistencia de la discriminación[114].

---

[108] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 3.

[109] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 20, La No Discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de julio de 2009, párr. 20.

[110] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 3.

[111] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 20, La No Discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de julio de 2009, párr. 8.

[112] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 7; Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 20, La No Discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de julio de 2009, párr. 8.

[113] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 7; Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 20, La No Discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de julio de 2009, párr. 8.

[114] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 16: La Igualdad de Derechos del Hombre y la Mujer al Disfrute de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 3 del Pacto

Continúa…

62. El Comité ha interpretado que la obligación de no discriminar y de igualdad se aplica de manera general a todos los derechos contenidos en los artículos 6 al 15 del Pacto, incluyendo los derechos al trabajo, a la seguridad social, a la vivienda, a la salud, y a la educación, entre otros[115]. En este sentido los Estados partes tienen tres niveles de obligaciones: respetar, proteger y cumplir[116].

63. La obligación de *respetar* exige que los Estados Partes se abstengan de actos discriminatorios que directa o indirectamente tengan como resultado la denegación de la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales; obligación que implica para los Estados el evaluar la manera en que la aplicación de normas y principios jurídicos aparentemente neutrales tiene un efecto negativo en la capacidad del hombre y de la mujer de disfrutar sus derechos humanos en pie de igualdad[117]. La obligación de *proteger* en cambio exige que los Estados Partes adopten disposiciones encaminadas a la eliminación de prejuicios, costumbres y otras prácticas que perpetúan la noción de inferioridad o superioridad de uno u otro sexo y las funciones estereotipadas del hombre y de la mujer, incluyendo el supervisar la conducta de actores no-estatales[118].

64. La obligación de *cumplir*, por su parte, exige que los Estados adopten medidas con el objeto de que en la práctica las mujeres disfruten de sus derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad; medidas que deben comprender hacer accesibles y asequibles los remedios apropiados; crear mecanismos de control con el objeto de que la aplicación de normas y principios relacionadas a este asunto no tenga efectos prejudiciales en individuos o grupos desfavorecidos o marginados como las mujeres y las niñas; poner en práctica programas de educación y formación en materia de derechos humanos para jueces y funcionarios públicos; integrar en la enseñanza académica y extraacadémica el principio de la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; y promover la igualdad de participación del

---

…continuación
Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2005, párr. 15; Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 20, La No Discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de julio de 2009, párr. 9.

[115] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 20, La No Discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de julio de 2009, párr. 3.

[116] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 17.

[117] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 18.

[118] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 19.

hombre y la mujer en la planificación del desarrollo y la adopción de decisiones relacionadas a este asunto, entre otras[119].

65. El Grupo de Trabajo que vigila el cumplimiento del Protocolo de San Salvador ha destacado que el carácter inmediato de la obligación de no discriminar y de garantizar la igualdad impide diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos en el Protocolo y exige de los Estados que

> …reconozcan y garanticen los derechos del PSS [Protocolo de San Salvador] de igual modo para toda la población, utilizando criterios de distinción objetivos y razonables, y evitando diferencias de trato arbitrarias. En especial diferencias de trato basadas en factores expresamente vedados como la raza, la religión y el origen social. Pero requiere también que los Estados reconozcan que existen sectores que se encuentran en desventaja en el ejercicio de los derechos sociales y adopten políticas y acciones positivas para garantizar sus derechos[120].

66. En su informe sobre *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, la CIDH manifestó que en la adopción de políticas sociales y medidas para garantizar este marco de derechos, los Estados deben identificar sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, como las mujeres, los pueblos indígenas, y los afrodescendientes, entre otros, y "fijar medidas especiales o garantizadas para afirmar y garantizar sus derechos en la implementación de sus políticas y servicios sociales"[121]. Pese a los logros en la región americana, especialmente en materia de igualdad formal entre varones y mujeres, resulta necesario que los Estados adopten nuevas y diversas acciones de promoción de la igualdad en materia de derechos sociales[122].

---

[119] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 21.

[120] Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párr. 44. Ver análisis relacionado a este tema asimismo en CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 48.

[121] CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párrs. 53, 55; véase discusión sobre este tema asimismo en, Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párr. 63.

[122] CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párrs. 53, 55. En cuanto a la igualdad de género, la CIDH considera que los conceptos de autonomía y de empoderamiento son requisitos básicos para alcanzar la igualdad entre los sexos y son conceptos transversales a todas las problemáticas para cumplir con los derechos económicos, sociales y culturales. Como ejemplo, la CIDH ha destacado que la falta de autonomía económica aumenta el riesgo de las mujeres para ingresar y permanecer en el mercado laboral, en especial las que se encuentran en situación de pobreza, y afecta su autonomía para tomar decisiones sobre el propio cuerpo.

67. En materia de políticas sociales, la CIDH ha destacado que la producción de información estadística desagregada por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad[123]. Igualmente importante es la incorporación de indicadores sobre inclusión-exclusión que evidencien situaciones de pobreza estructural o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales, entre otros componentes para evaluar contextos de inequidad[124]. Estas esferas deben cruzarse con información sobre el acceso al mercado de trabajo e indicadores sobre la distribución de los recursos públicos, presupuestarios y extra presupuestarios[125].

4. Acceso a la justicia

68. En torno al acceso a la justicia en particular, la CIDH, siguiendo el precedente del Comité DESC, ha destacado que dimensiones significativas de los derechos sociales con exigibles inmediatamente ante los tribunales internos[126]. En efecto, los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia en materia de derechos económicos, sociales y culturales[127].

69. La CIDH ha identificado cuatro temas prioritarios con respecto a la protección judicial de los derechos económicos, sociales y culturales: 1) la obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a los tribunales; 2) los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales; 3) los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales y; 4) los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos sociales, individuales y colectivos[128].

70. Algunas de las obligaciones destacadas por la CIDH en esta esfera relevantes para los derechos de las mujeres son: la obligación de remover aquellos obstáculos en el acceso a la justicia que tengan origen en la posición económica de las personas, y el deber de establecer reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a

---

[123] CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 58.

[124] CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 58.

[125] CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 63.

[126] CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 67.

[127] CIDH, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 de septiembre de 2007, Resumen Ejecutivo, párr. 1.

[128] CIDH, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 de septiembre de 2007, Resumen Ejecutivo, párr. 3.

fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa que puedan fomentar prácticas arbitrarias y discriminatorias.

71. El sistema interamericano de derechos humanos también ha comenzado a identificar elementos que componen la garantía del debido proceso en sede administrativa como la garantía de una audiencia para la determinación de los derechos en juego, el derecho de ser asistido jurídicamente, a ejercer una defensa y a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, y para evacuar las correspondientes pruebas y la notificación previa sobre la existencia misma del proceso[129]. Algunos de los componentes del debido proceso en sede judicial son el derecho de contar con una decisión fundada relativa al fondo del asunto; el derecho al plazo razonable del proceso; y la necesidad de garantizar el procedimiento expedito de amparo, entre otros.

72. Sobre el derecho a una tutela judicial efectiva, el sistema interamericano ha señalado que los Estados están obligados a brindar mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de los derechos sociales, tanto en su dimensión individual como colectiva, y la necesidad de instaurar mecanismos que aseguren la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el Poder Judicial de cada Estado[130].

III. DISCRIMINACIÓN Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS MUJERES: BRECHAS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO AL TRABAJO, A LA EDUCACIÓN Y A LOS RECURSOS

73. Como fue discutido en la sección anterior, los instrumentos internacionales reconocen una gama de derechos económicos, sociales y culturales en beneficio de las mujeres.

74. La Relatoría - mediante la implementación de los mecanismos del sistema interamericano de derechos humanos - ha identificado tres ámbitos en particular en donde se manifiestan distintas formas de discriminación contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales; el trabajo, la educación, y en esferas relacionadas a su acceso y control de recursos económicos. Se ha observado asimismo que la o la no garantía de los derechos de las mujeres en estos ámbitos tiende a incidir y tiene un efecto multiplicador en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, y de sus derechos civiles y políticos.

75. Las barreras observadas en el ejercicio, el respeto y la garantía del derecho al trabajo, a la educación, y al acceso y control de recursos se complementan para relegar a las mujeres a una situación de pobreza y desprotección de sus derechos humanos. Crean un ciclo limitando de forma permanente su autonomía de decisión, su

---

[129] Véase, generalmente, CIDH, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 de septiembre de 2007.

[130] Véase, generalmente, CIDH, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 de septiembre de 2007.

poder de negociación, y la capacidad de inserción de las mujeres en procesos de toma de decisiones, con un impacto negativo en espacios domésticos, laborales, económicos y sociales.

76. La CIDH considera que una primera aproximación al problema de la discriminación, desde el punto de vista de estos tres ámbitos, puede abrir la puerta para un análisis del sistema universal e interamericano más integral y abarcador de los factores que aún obstaculizan el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. Por lo tanto, esta sección concentra su análisis en estos tres temas, con miras a desarrollar una base jurídica y analítica para la realización de otros informes abordando otras áreas relacionadas a los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, y a su derecho a vivir libres de discriminación.

77. En la próxima sección, la Comisión analiza barreras y limitaciones que aún afectan de forma grave el ejercicio, respeto y garantía del derecho al trabajo, a la educación y al acceso y control de recursos por parte de las mujeres. Cada sección se divide en cuatro partes: a) un diagnóstico general; b) marco internacional de derechos humanos específico aplicable a cada tema; c) un análisis de temas prioritarios; y d) una identificación de obligaciones mínimas de los Estados acerca del tema analizado.

78. En su análisis, la Comisión Interamericana destaca su preocupación particular por tres desafíos que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales en general; problemas que acarrean obligaciones prioritarias para los Estados en el diseño de legislación y políticas públicas. En primer lugar, la CIDH manifiesta su gran preocupación ante sectores de mujeres en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos en el empleo, la educación y en su acceso y control de recursos, incluyendo las niñas, las afrodescendientes, las indígenas, las migrantes, y las mujeres que trabajan en ciertos espacios como el informal, el doméstico y en la maquila, que usualmente se encuentran invisibles o escondidas en el marco normativo y regulatorio existente. En segundo lugar, el acceso a la justicia es un eje transversal y fundamental en la protección de los derechos de las mujeres; principio aplicable a los ámbitos del trabajo, la educación, y el acceso y control de recursos económicos. Por último, es importante señalar la necesidad de esfuerzos nacionales para recopilar las estadísticas necesarias y desagregadas por sexo, raza y etnia, entre otras variables, para obtener un panorama completo de los desafíos principales en los tres temas, y formular políticas públicas adecuadas y efectivas.

A. El derecho de las mujeres al trabajo

1. Diagnóstico general: Principales avances y desafíos

79. La CIDH reconoce que durante las últimas décadas, ha habido un aumento significativo en la participación de las mujeres en el mercado laboral en las Américas; inserción consistente desde los años ochenta[131]. Diversos Estados, actores no

[131] CIDH, Audiencia convocada de oficio, *"Discriminación contra las Mujeres en el Ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales en las Américas"*, 138º período de sesiones, 3 de marzo de 2010; Reunión de

Continúa…

estatales, y expertos atribuyen esta tendencia a la crisis económica que han enfrentado los países y sus consecuencias en los ingresos en los hogares; los cambios en la estructura familiar y el incremento de la jefatura femenina; y a un mayor acceso de las mujeres al sistema educativo, entre otros factores[132]. Esta evolución ha sido acompañada de una reconceptualización del concepto del "trabajo", ahora comprendiendo no sólo el productivo y remunerado, sino también las actividades no remuneradas que toman lugar en el hogar[133].

80. Los Estados han adoptado una serie de medidas que han facilitado las condiciones para que las mujeres puedan ingresar de forma continua al ámbito laboral, con implicaciones positivas en el ejercicio de sus derechos humanos en esta esfera. La gran mayoría de los Estados americanos reconocen en su marco normativo y en sus políticas el derecho al trabajo y el ejercicio de éste libre de toda forma de discriminación, incluyendo la motivada por sexo. Muchos también han consagrado en su marco normativo la igualdad salarial entre los sexos; el derecho de las mujeres a licencias de maternidad y a otras protecciones durante el embarazo; y la adopción de normas disponiendo la creación de guarderías y salas cunas. La CIDH asimismo reconoce la creciente tendencia de prohibir el acoso laboral, el acoso sexual, y otras formas de violencia contra las mujeres en el ámbito del empleo. Las iniciativas mencionadas promueven, no sólo la inserción y la permanencia laboral de las mujeres, pero propenden el incremento de sus opciones al interior de la familia en el cuidado de los hijos y otros de sus integrantes. Este conjunto de esfuerzos significativos promueve que las mujeres puedan tener un trabajo decente, digno, y de calidad.

81. No obstante, la CIDH destaca lagunas importantes en las protecciones de los derechos de las trabajadoras en general y en el marco normativo, las políticas y programas destinados a motivar la inserción y la permanencia de las mujeres en el ámbito laboral; problemas que serán discutidos en esta sección. Se observa cómo pese al aumento significativo de la participación femenina en el mercado laboral a través de las Américas, este ingreso aún no se traduce en una igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito laboral, en acceso a trabajo de calidad, y en el establecimiento de relaciones laborales en condiciones de igualdad. La permanencia del trabajo informal, en conjunto con la intensidad de la jornada laboral, la discriminación salarial, y la ausencia de infraestructura pública de cuidado, son algunos de los factores que impiden a las mujeres acceder a un trabajo de calidad.

82. La CIDH manifiesta su preocupación ante desafíos en la implementación del marco normativo existente, dada la existencia de problemas como formas de discriminación contra las mujeres en razón de su sexo; la brecha salarial entre mujeres y

---

…continuación
Expertas y Expertos: "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*", Washington, D.C., 18 de octubre de 2010.

[132] Ver respuesta al cuestionario de Colombia; María Elena Valenzuela, *Desigualdad de género y pobreza en América Latina*, Organización Internacional del Trabajo, 2003, etc.

[133] CEPAL, X Conferencia Regional sobre la Mujer, El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe (2007), pág. 74.

hombres que ocupan trabajo de igual valor; la prevalencia del acoso sexual; y la necesidad de medidas para promover el balance y la democratización de responsabilidades familiares entre trabajadores y trabajadoras.

83. La Comisión asimismo observa que el acceso de las mujeres a mayores oportunidades educativas y a capacitación no se está traduciendo en un acceso igualitario al empleo, en promociones y en puestos de dirección y de mayor jerarquía, y en una igual remuneración en el empleo por igual valor. En ciertas áreas, el marco normativo también es aún carente, como en cuanto a licencias de paternidad y parentales, y en la disposición de guarderías y salas cunas. Las mujeres todavía enfrentan un conjunto de obstáculos definidos a su inserción laboral, como la división sexual del trabajo, la demanda del cuidado, y la segregación ocupacional, entre otros.

84. El adecuado respeto y garantía del derecho al trabajo de las mujeres – libre de toda forma de discriminación y en condiciones de igualdad - es un componente clave para la erradicación de la pobreza, el empoderamiento, y la autonomía de las mujeres. Las limitaciones en el ejercicio del derecho al trabajo de las mujeres tienen asimismo repercusiones en el ejercicio de todos sus derechos humanos, incluyendo sus derechos económicos, sociales y culturales en general. La CIDH observa que es importante que los Estados no sólo se abstengan de discriminar o tolerar formas de discriminación en el ámbito laboral, pero también señala su obligación de crear las condiciones que faciliten la inserción y permanencia de las mujeres en este ámbito.

85. La Comisión ahora describe el marco internacional aplicable a los derechos laborales de las mujeres. Después procede a analizar temas prioritarios relacionados al ejercicio de su derecho al trabajo en el siguiente orden: a) formas de discriminación que afectan a las mujeres en el ámbito laboral: estado del marco normativo y su aplicación; b) la brecha salarial y la segregación ocupacional; c) la división sexual del trabajo; d) el trabajo no remunerado de las mujeres y su reconocimiento normativo; e) las licencias de maternidad, paternidad y parentales; y f) la sanción del acoso laboral, el acoso sexual, y otra formas de violencia contra las mujeres.

2. Marco jurídico especializado

86. Como fue discutido anteriormente, tanto el sistema internacional como el sistema interamericano de derechos humanos han consagrado el derecho al trabajo de las mujeres libre de toda forma de discriminación. En esta sección se presentan varias de las disposiciones y principios fundamentales vinculados a la garantía y el ejercicio de este derecho en beneficio de las mujeres. Asimismo se aprovecha la oportunidad para mencionar varias obligaciones relacionadas con el derecho al trabajo, como el derecho a la seguridad social y los derechos sindicales.

87. La Carta de la OEA en su artículo 45 reconoce el derecho al trabajo como "un derecho y deber social", el cual se debe prestar en condiciones que incluyan un régimen de salarios justos, y "aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar…." La Carta hace un especial

llamado a los Estados en su artículo 46 a armonizar la legislación social de sus países en el campo laboral y de la seguridad social, con el fin de lograr la plena protección de los derechos de los trabajadores.

88. La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales – adoptada en el 1948 – contiene también una serie de principios fundamentales que deben amparar a las personas que trabajan, y desglosa un "minimum" de derechos que estas deben gozar[134]. Establece de entrada que sus disposiciones protegen por igual a los hombres y a las mujeres, y considera al trabajo como una función especial que merece protección especial del Estado, y el derecho de los y las trabajadoras a condiciones justas en el desarrollo de su actividad. Entre los derechos que proclama, se encuentran: igual remuneración por igual trabajo sin distinciones por sexo; el carácter irrenunciable de los derechos consagrados a favor de las personas que trabajan; la limitación de la jornada de trabajo; el derecho al descanso; los derechos de asociación y de huelga; la previsión y seguridad sociales; la disposición de regulación del trabajo de los menores; y la protección de los trabajadores domésticos, entre otras disposiciones. La Carta Democrática Interamericana en su artículo 10 por su parte también destaca que la promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas básicas, como las contenidas en la Declaración y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

89. Asimismo las protecciones contenidas en la Declaración Americana abarcan el derecho al trabajo de las mujeres. La Declaración reconoce en su artículo XIV que toda persona tiene derecho al trabajo "en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo". También avanza que "toda persona que trabaja tiene derecho a recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza, le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia". Encuentran protección asimismo en la Declaración el derecho al descanso en su artículo XV; a la seguridad social como consecuencia de su desocupación, a la vejez y de la incapacidad en su artículo XVI; los derechos de reunión y asociación en los artículos XXI y XXII; y el derecho a la propiedad en su artículo XXIII, entre otros.

90. El Protocolo de San Salvador por su parte también protege el derecho al trabajo y sus condiciones en sus artículos 6 y 7. El artículo 6 sobre el derecho al trabajo del Protocolo dispone que:

> Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la

[134] Artículo 1, Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá, 1948.

mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

91. El artículo 7 del Protocolo se pronuncia en cambio sobre la importancia de las condiciones justas, equitativas y satisfactorias en el ejercicio del derecho al trabajo, con miras a lo cual los Estados deben garantizar en sus legislaciones nacionales las siguientes protecciones:

a. una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;

b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;

c. el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo, para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;

d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;

e. la seguridad e higiene en el trabajo;

f. la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;

g. la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

h. el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

92. El Protocolo asimismo protege en su artículo 8 el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección y el derecho a la huelga. El derecho a la seguridad social que proteja a una persona "contra las consecuencias de la

vejez y de la incapacidad" la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna también encuentra protección en el artículo 9; derecho que también comprende las licencias de maternidad antes y después del parto.

93. A nivel internacional, el derecho al trabajo está reconocido en un sentido general en el artículo 6 del PIDESC, y en su dimensión individual y colectiva en los artículos 7 y 8 del mismo instrumento; dimensiones que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera interdependientes[135]. El artículo 6(1) del Pacto obliga a los Estados a garantizar el ejercicio de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido y a adoptar las medidas necesarias para garantizar el pleno disfrute de este derecho. El Pacto en su artículo 7 protege el derecho de toda persona a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, y la seguridad de las condiciones de trabajo, mientras que en el artículo 8 protege el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a un sindicato de su elección, así como el derecho de los sindicatos a funcionar libremente. El artículo 9 del Pacto asimismo consagra el derecho a la seguridad social y al seguro social.

94. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha descrito el derecho al trabajo como "esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana"[136]. Dicho Comité también ha establecido que los elementos de *disponibilidad*, *accesibilidad, aceptabilidad* y *calidad* son interdependientes y esenciales en la implementación del derecho al trabajo, al igual que otros derechos económicos y sociales[137]. El elemento de "disponibilidad" supone para un Estado parte contar con servicios especializados para facilitar la identificación de formas de empleo disponibles y formas de acceder a las mismas. El elemento de "accesibilidad" implica la prohibición de toda forma de discriminación en el acceso al empleo y en la conservación del mismo, su accesibilidad física, y el derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo. La "accesibilidad y calidad" involucran el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos, y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo.

95. El Comité asimismo ha establecido que la prohibición de discriminación y la garantía de igualdad consagradas en los artículos 2(2) y 3 del PIDESC son de aplicación inmediata, no están supeditadas a una aplicación de carácter progresivo, y son aplicables a todos los aspectos del derecho al trabajo[138]. Las medidas regresivas asimismo no son

---

[135] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 18: El Derecho al Trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cuturales), 2005, párr. 8.

[136] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 18: El Derecho al Trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cuturales), 2005, párr. 1.

[137] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 18: El Derecho al Trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cuturales), 2005, párr. 12.

[138] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 18: El Derecho al Trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cuturales), 2005, párr. 33;

permisibles[139]. Medidas regresivas en relación al derecho al trabajo pueden ser las siguientes:

> la denegación del acceso al trabajo a ciertos individuos o grupos, se base tal discriminación en la legislación o en la práctica, la suspensión de la legislación necesaria para el ejercicio del derecho al trabajo, o la aprobación de leyes o de políticas manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas internacionales relacionadas con el derecho al trabajo[140].

96. El Comité DESC ha identificado como las obligaciones fundamentales de no discriminar y de proteger la igualdad ante la ley implican como mínimo para los Estados en la garantía del derecho al trabajo[141]:

a) Garantizar el derecho de acceso al empleo, en especial por lo que respecta a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, de forma que ello les permita llevar una existencia digna;
b) Evitar medidas que tengan como resultado el aumento de la discriminación y del trato desigual en los sectores público y privado de las personas y grupos desfavorecidos y marginados o que debiliten los mecanismos de protección de dichas personas y grupos;
c) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales de empleo sobre la base de las preocupaciones del conjunto de los trabajadores, para responder a estas preocupaciones, en el marco de un proceso participativo y transparente que incluya a las organizaciones patronales y los sindicatos. Esta estrategia y plan de acción en materia de empleo debe prestar atención prioritaria a todas las personas y los grupos desfavorecidos y marginados en particular, e incluir indicadores y criterios mediante los cuales puedan medirse y revisarse periódicamente los avances conseguidos en relación con el derecho al trabajo.

97. Algunos ejemplos de discriminación en razón de sexo identificados por el Comité DESC en este ámbito son la negativa de contratar a una mujer por quedar embarazada; la asignación de empleos de bajo nivel o a tiempo parcial a las mujeres por

---

[139] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 18: El Derecho al Trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cuturales), 2005, párr. 33.

[140] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 18: El Derecho al Trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cuturales), 2005, párr. 34.

[141] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 18: El Derecho al Trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cuturales), 2005, párr. 31.

concepciones estereotipadas relacionadas a su habilidad para trabajar; y la denegación de licencias de maternidad o paternidad[142].

98. Otros ejemplos de medidas que el Comité DESC ha identificado que un Estado puede adoptar con miras a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres a su derecho al trabajo son:

- El garantizar que los hombres y las mujeres tengan en la ley y en la práctica igualdad de acceso al empleo y a todas las ocupaciones y que los programas de orientación y formación profesionales, en los sectores público y privado, proporcionen a los hombres y a las mujeres las aptitudes, la información, y los conocimientos necesarios para que todos puedan ejercer en condiciones de igualdad el derecho al trabajo[143].
- El identificar y eliminar las causas subyacentes de las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres como concepciones equivocadas de que existen diferencias de productividad entre el hombre y la mujer[144].
- Supervisar el cumplimiento por el sector privado de la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo; la adopción de medidas legislativas que disponen la igualdad del hombre y de la mujer en lo relativo a la promoción, la igualdad de oportunidades y el apoyo al desarrollo vocacional y profesional en el lugar del trabajo; y el reducir las limitaciones que encuentran hombres y mujeres para armonizar las obligaciones profesionales y familiares, promoviendo políticas adecuadas para el cuidado de los niños y la atención de los miembros de la familia dependientes[145].
- Permitir a los hombres y a las mujeres que funden asociaciones profesionales para atender a sus problemas específicos, prestándose particular atención a los trabajadores domésticos, a las mujeres de las zonas rurales, a las mujeres que trabajan en industrias

[142] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 20, La No Discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de julio de 2009, párr. 20.

[143] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 23.

[144] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, para. 24.

[145] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, para. 24.

predominantemente femeninas, y a las mujeres que trabajan en el hogar, las cuales a menudo se ven privadas de estos derechos[146].

- Igualar, donde existe, la edad obligatoria de jubilación para hombres y mujeres, velar porque las mujeres reciban la misma prestación de los sistemas públicos y privados de pensiones y garantizar individualmente el derecho a la licencia de paternidad o maternidad, entre otras medidas[147].
- Garantizar que toda persona o grupo que sufra una violación de sus derechos humanos tenga acceso a adecuados recursos judiciales o de otra naturaleza en el plano nacional[148].

99. Sobre el problema de la discriminación en la esfera laboral, la Convención CEDAW establece en su artículo 11 que los Estados Partes adoptarán las medidas apropiadas para asegurar que las mujeres, en condiciones de igualdad con los hombres, gocen de los mismos derechos, incluyendo a) el derecho al trabajo; b) el derecho a las mismas oportunidades de empleo, incluyendo la aplicación de los mismos criterios de selección; c) el derecho a la libre elección del empleo; d) el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo, y a todas las prestaciones; e) el derecho a la formación profesional y al adiestramiento; f) el derecho a igual remuneración, y a la igualdad de trato por trabajo de igual valor; g) el derecho a la seguridad social y el derecho a vacaciones pagadas; y h) el derecho a la protección de la salud y a la seguridad laborales, incluyendo la protección de la función reproductiva[149]. En el mismo sentido, dicho artículo incluye una serie de medidas que los Estados Partes deben adoptar con el fin de impedir la discriminación contra las mujeres por razones de matrimonio o maternidad[150].

---

[146] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 25.

[147] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 26.

[148] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 18: El Derecho al Trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cuturales), 2005, párr. 48.

[149] Véase artículo 11 de la Convención CEDAW.

[150] En este sentido, señala el artículo 11 de la Convención CEDAW lo siguiente:

"2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;

b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;

c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

Continúa…

100. En la misma línea, el Comité CEDAW, en relación al principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, ha recomendado a los Estados Partes de dicho tratado: a) el ratificar el Convenio Nº 100 de la OIT sobre la igualdad de remuneración; b) el considerar la posibilidad de estudiar, fomentar y adoptar sistemas de evaluación del trabajo sobre la base de criterios neutrales en cuanto al sexo; y c) el apoyar, en la medida de lo posible, la creación de mecanismos de aplicación y fomentar la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor en las convenciones colectivas de trabajo[151].

101. En cuanto a las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas, el Comité CEDAW ha recomendado a los Estados miembros el adoptar las medidas necesarias para "garantizar remuneración, seguridad social y prestaciones sociales a las mujeres que trabajan sin percibir tales prestaciones en empresas de propiedad de un familiar"[152]. Con respecto al trabajo doméstico no remunerado de la mujer, dicho Comité ha recomendado a los Estados miembros adoptar medidas encaminadas a cuantificar este tipo de trabajo, e incluirlo en el producto nacional bruto[153].

102. Por otro lado, la no discriminación y la promoción de la igualdad son principios que han sido avanzados por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante "OIT"). La OIT fue creada en el 1919 con la función principal de promover oportunidades de trabajo decente y productivo tanto para hombres como para mujeres en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Es importante destacar que la OIT ha señalado de forma consistente que la discriminación en el trabajo es un aspecto fundamental para la promoción del trabajo decente y de la justicia social[154]. Más

---

…continuación

3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda."

Véase también artículo 14 de la Convención CEDAW, el cual establece medidas de protección especiales para las mujeres que habitan en zonas rurales (incluida una mención al trabajo de dichas mujeres en los sectores no monetarios de la economía).

[151] Véase Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Recomendación General Nº 13 (Octavo Período de Sesiones, 1989), "Igual Remuneración por Trabajo de Igual Valor".

[152] Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Recomendación General Nº 16, Mujeres que Trabajan sin Remuneración en Empresas Familiares, Rurales y Urbanas, (décimo período de sesiones, 1991).

[153] Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Recomendación General Nº 17, Medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto, (décimo período de sesiones, 1991).

[154] *Véase, Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento,* adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998; *OIT, "La hora de la igualdad en el trabajo" - Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2003, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003,* pág. 1.

específicamente la Declaración de Filadelfia de 1944 de la OIT[155] - la cual expandió los objetivos de la OIT tal y como estaban inicialmente planteados en su constitución de 1919 - estableció que "todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad y de seguridad económica y en igualdad de oportunidades"[156].

103. En cumplimiento de su objetivo, la OIT ha adoptado una serie de convenios internacionales en el ámbito de no discriminación e igualdad entre trabajadores y trabajadoras. Dichos convenios han sido abiertos a la ratificación de los 183 Estados Miembros de la OIT, incluyendo un número considerable de países en las Américas[157]. Hay cuatro convenios que la OIT considera instrumentos claves para lograr la igualdad de género en el mundo del trabajo:

- Convenio sobre igualdad de remuneración No. 100 (1951)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) No. 111 (1958)
- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares No. 156 (1981)
- Convenio sobre la protección de la maternidad No. 183 (2000)

104. El Convenio No. 100 sobre la igualdad de remuneración establece que todo Estado miembro deberá promover y garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor[158]. Por su parte, el Convenio No. 111 sobre la discriminación en el empleo y ocupación establece que los Estados miembros se obligan a formular e implementar una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con el objeto de eliminar cualquier discriminación en estos ámbitos[159].

105. Posteriormente, la OIT adoptó el Convenio No. 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (1981) y el Convenio No. 183 sobre la protección de la maternidad (2000). El Convenio No. 156 establece que los Estados miembros deberán incluir "entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su

---

[155] OIT, Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), 9 de octubre de 1946, 15 U.N.T.S. 35, Can. T.S. 1946 No. 48.

[156] Declaración de Filadelfia, artículo 2(a). Véase también Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, Resolución relativa a un plan de acción con miras a promover la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, y Resolución sobre la igualdad de condiciones y oportunidades para el hombre y la mujer en la ocupación y en el empleo, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 60.a reunión, Ginebra, 1975; véase OIT: Boletín Oficial, vol. LVIII, 1975, serie A, núm. 1.

[157] Página web de la OIT, http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm.

[158] Véase artículo 2 del Convenio No. 100. Para mayor información véase OIT, Recomendación No. 90.

[159] Véase artículo 2 del Convenio No. 111.

derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales"[160].

106. Por su parte, el Convenio No. 183 sobre la protección de la maternidad establece que a) se prohíbe al empleador despedir a una mujer embarazada, que se encuentre en licencia de maternidad o luego de haberse reintegrado al trabajo durante un período a determinarse en la legislación nacional, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia, y que (b) se garantiza a la mujer el derecho a volver al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remuneración, al término de la licencia de maternidad[161]. Dicho Convenio asimismo establece que los Estados miembros deben adoptar medidas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo y en el acceso al mismo, incluyendo la prohibición expresa de que se exija a una mujer que aplica a un empleo la presentación de una prueba de embarazo[162]. La CIDH asimismo destaca la reciente adopción el 16 de junio de 2011 del Convenio de la OIT sobre las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos (Convenio 189) y la Recomendación 201 que lo acompaña[163].

107. Es importante destacar que el derecho al trabajo está igualmente reconocido en otros instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 8(3)); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5); la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 32); y en la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54), entre otros.

3. Temas prioritarios

a. Formas de discriminación que afectan a las mujeres en el ámbito laboral: estado del marco normativo y su aplicación

108. La CIDH reconoce como un avance positivo que la gran mayoría de los países en el Hemisferio garantizan a nivel constitucional el derecho a la igualdad y a la no discriminación[164], así como el derecho al trabajo[165]. Existen también una gama de

---

[160] OIT, C156 Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981; véase también la Recomendación No. 165 (OIT) que complementa este Convenio No. 156.

[161] Artículo 8, OIT C183 Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000.

[162] Artículo 9, OIT C183 Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000.

[163] Para más información, véase, http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/media-centre/press-releases/WCMS_157892/lang--es/index.htm.

[164] Ver, por ejemplo, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá, Perú, Suriname y Venezuela.

[165] Ver, por ejemplo, Chile, Brasil, México, Grenada, Perú, Ecuador, Guatemala, República Dominicana, y Venezuela.

protecciones específicas a nivel constitucional del derecho a la no discriminación en el ejercicio del derecho al trabajo[166].

109. Varios países asimismo informan en sus respuestas al cuestionario sobre leyes y planes específicos para promover la igualdad de oportunidades en el empleo y leyes prohibiendo la discriminación laboral en razón de sexo[167]. Diversas leyes y planes disponen la realización de campañas para estimular el acceso de las mujeres al empleo y promover cambios culturales, tanto en zonas urbanas como rurales.

110. También la gran mayoría de los Códigos del Trabajo contienen una prohibición expresa de actos de discriminación por razón de sexo, entre otros motivos prohibidos como la raza y la etnia[168]. La CIDH asimismo ha recibido información de los Estados apuntando a la adopción de medidas especiales de carácter temporal con miras a facilitar la inserción de las mujeres en el ámbito laboral. Por ejemplo, el Estado de Ecuador informa que en el Código del Trabajo vigente, en el Capítulo VI referente a las obligaciones del empleador y del trabajador, dispone en su artículo 42 que los empleadores deben "contratar un porcentaje mínimo de trabajadoras, porcentaje que será establecido por las Comisiones Sectoriales del Ministerio del Trabajo y Empleo", entre otras medidas especiales[169].

---

[166] Ver, por ejemplo, Chile, Brasil, Perú, Ecuador, Guatemala y Venezuela.

[167] Ver por ejemplo, Panamá - Ley No. 4, 1999; Saint Lucia - *The Equality of Opportunity and Treatment in Employment and Occupation Act* 2001: México - Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres la cual contiene una serie de disposiciones relacionadas a los derechos laborales de las mujeres; Perú - Plan Nacional de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2006-2010, el cual establece el deber de "Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres" y tiene como objetivo estratégico el que las mujeres accedan, permanezcan, y se desarrollen en el mercado laboral con equidad de género e igualdad de oportunidades y tengan una remuneración y prestaciones iguales por un trabajo de igual valor; Guatemala - Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO) 2008-2023, el cual incluye un Eje de Equidad Laboral, el cual busca "ampliar la protección y cumplimiento de los derechos laborales de las mujeres y apoyar la generación de oportunidades de empleo digno, que mejoren su calidad de vida", entre otros.

[168] Por ejemplo, en el caso de Chile, el artículo 2 del Código del Trabajo establece que: "Son contrarios a los principios de las leyes laborales los actos de discriminación. Los actos de discriminación son las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional u origen social, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación". En Brasil, también las leyes laborales ("Consolidacão das Leis do Trabalho - CLT") contemplan sanciones contra la discriminación contra la mujer "no provimento de empregos" (Ley 5.473/68). En Colombia, el Código Sustantivo del Trabajo establece varias disposiciones relacionadas con la erradicación de la discriminación laboral de la mujer y la igualdad de oportunidades respecto a varios temas: a) consagra la igualdad de los trabajadores y trabajadoras (artículo 10); establece que el reglamento de trabajo debe considerar de manera especial aquellos trabajos que no pueden ser desempeñados por mujeres (artículo 108); reafirma que no pueden establecerse diferencias en el salario por razones de sexo (artículo 143); consagra trabajos prohibidos para las mujeres por su condición de talles, en especial de trabajos peligrosos (artículo 242); impone una "pensión sanción" por despido cercano a las edades de jubilación; y establece un tratamiento preferencial para la edad de las mujeres en cuanto a la pensión (artículo 267).

[169] Ver respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Ecuador.

111. Varios países han ratificado también los Convenios de la OIT 100[170], 111[171], 183[172], y 156[173] sobre la igualdad en la remuneración, la prohibición de la discriminación en el empleo y la ocupación, los trabajadores con responsabilidades familiares, y la protección de la maternidad, los cuales serán discutidos más adelante.

112. Sin embargo, aún existe una brecha significativa entre el marco normativo y la realidad para las mujeres en el ámbito del trabajo, y obstáculos para las mujeres que desean incursionar en el ámbito laboral. Un informe global de la OIT en el 2007 destacó que "la discriminación [en el ámbito laboral] no es un acto excepcional ni aberrante, sino un fenómeno sistémico, a menudo intrínseco a las pautas de funcionamiento de los lugares de trabajo y arraigado en los valores y normas culturales y sociales dominantes"[174]. Es destacable que aún con la inserción sostenida de las mujeres al ámbito laboral, la pobreza persiste y la indigencia crece; situación que afecta de forma desproporcionada a las mujeres. Diversas expertas informaron a la CIDH durante la implementación de esta iniciativa cómo este fenómeno está estrechamente vinculado a un acceso limitado a oportunidades de trabajo decente[175]. Es preocupante que en la gran mayoría de los países la tasa de desempleo de las mujeres supera la tasa de sus contrapartes masculinas y la participación de las mujeres en el mercado laboral sigue

---

[170] Los siguientes países americanos han ratificado el Convenio sobre Igualdad de Remuneración No. 100 (1951) de la OIT: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela. Los países que aún no han ratificado este instrumento son Estados Unidos y Suriname.

[171] Los siguientes países americanos han ratificado el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) No. 111 (1958) de la OIT: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Los países que aún no han ratificado este instrumento son Estados Unidos y Suriname.

[172] Los países americanos que han ratificado el Convenio sobre la protección de la maternidad No. 183 (2000) son Belice y Cuba. Los países que aún no ratifican este instrumento internacional son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

[173] Los siguientes países han ratificado el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares No. 156 (1981): Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. Los países que aún no han ratificado este instrumento son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, Estados Unidos, Grenada, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago.

[174] Organización Internacional del Trabajo, *La Igualdad en el Trabajo: Afrontar los Retos que se Plantean* (2007), párr. 27.

[175] CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación contra las Mujeres en el Ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales en las Américas*", 138º período ordinario de sesiones, 3 de marzo de 2010; Reunión de Expertas y Expertos: "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*", Washington, D.C., 18 de octubre de 2010.

siendo baja en comparación con los hombres[176]. La información disponible también indica que la desocupación de las mujeres, cualquiera que sea su nivel, también tiende a ser superior que la de los hombres en el tiempo, y en la mayoría de los países de las Américas[177].

113. Una diversidad de expertas y expertos asimismo informaron a la Comisión que hay avances muy significativos en la región de orden normativo – impulsando la premisa de la igualdad formal entre mujeres y hombres – pero estos son insuficientes[178]. Estos avances precisan ser acompañados de medidas de los Estados para generar las condiciones y oportunidades necesarias para que la ley pueda cumplirse[179].

114. Asimismo, la Comisión Interamericana manifiesta su preocupación ante la situación de grupos en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos en este ámbito, como las trabajadoras domésticas, las trabajadoras en el sector informal, las mujeres que laboran en las maquilas, las mujeres indígenas, afrodescendientes, las niñas, y las migrantes, entre otras, que usualmente no gozan de protecciones laborales suficientes y que aún no reciben las protecciones debidas dentro del marco normativo.

115. Por ejemplo, la CIDH ha recibido información apuntando a la grave situación de desprotección laboral que enfrentan las mujeres trabajadoras de la maquila en América Central. Durante una audiencia[180], la Comisión fue informada sobre una gama de violaciones de derechos humanos que sufren las trabajadoras de la maquila, incluyendo el tener que trabajar en condiciones peligrosas, precarias e insalubres; el exigirle pruebas de embarazo para ser contratadas, aún cuando está prohibido en la legislación nacional; y el tener que trabajar una doble jornada; entre otros. En la audiencia, las organizaciones peticionarias destacaron la escasa formación escolar de muchas de las trabajadoras en la

---

[176] Por ejemplo, el Estado de Chile informó en su respuesta al cuestionario que entre noviembre 2009 y enero de 2010, la tasa de desempleo de las mujeres fue de 9.9% mientras que en el caso de los hombres fue de 7.9%. El Estado de Ecuador informó que la tasa de desempleo de las mujeres a nivel nacional urbano es de 9.8% mientras que para los hombres es de 6.6%. El Estado de Costa Rica informó que para el año 2009 la tasa de desempleo de mujeres fue de 15,8 y 9,3 para los hombres. El Estado de Colombia también informó que el 2009, la tasa de desempleo de las mujeres fue de 15,8% mientras que fue 9,3 para los hombres.

[177] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Aspectos económicos de la equidad de género,* Thelma Gálvez P, CEPAL - Serie Mujer y desarrollo No. 35, Santiago de Chile, junio 2001 pág. 31; Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres,* Sonia Montaño y Vivian Milosavljevic, CEPAL - Serie Mujer y Desarrollo No. 98, Santiago de Chile, febrero 2010, pág. 23.

[178] CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[179] CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[180] CIDH, Audiencia, Situación de los Derechos de las Trabajadoras de la Maquila en Centro América, 18 de julio de 2007, convocada con la presencia de las siguientes organizaciones de la sociedad civil: La Concertación por un Empleo Digno en la Maquila (CEDM); el Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES); el Centro de los Derechos de Mujeres (CDM); el Equipo de Reflexión, Investigación de la Compañía de Jesús (ERIC) de Honduras; el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH); el Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH); y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

maquila, lo que dificulta que consigan trabajo en otro sector formal, lo cual las aleja de poder recibir pensiones, entre otros beneficios laborales. Igualmente muchas son jefas de hogares monoparentales, lo que las obliga a permanecer empleadas en este sector. Esta situación de riesgo se agrava con el hecho de que en la mayoría de los países existe un número limitado de inspectores que se encargan de monitorear las condiciones de trabajo, y obstáculos para sufragar los gastos de un proceso administrativo o judicial por su tenue situación económica.

116. Estos problemas se ven aunados por desafíos en la tutela judicial efectiva y en el acceso a la justicia cuando violaciones relacionadas se denuncian – tanto en el fuero penal, civil y administrativo - y en la ausencia de sanciones adecuadas. Expertas y expertos del sector estatal y no estatal señalaron ante la CIDH la necesidad de mecanismos judiciales efectivos que permitan exigir la rendición de cuentas por parte de las autoridades, y monitorear y evaluar el impacto de las medidas adoptadas en materia de derechos sociales[181]. También identificaron la necesidad de incorporar indicadores que permitan medir efectivamente no sólo los resultados, sino también el avance progresivo sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales contenidas en el Protocolo de San Salvador, la Convención Americana, y otros instrumentos interamericanos de derechos humanos[182]. Aún son muy pocos los casos relacionados con los derechos laborales de las mujeres que llegan a los tribunales[183].

117. Varios de los desafíos y formas de discriminación principales serán discutidos más a fondo en esta sección. Mientras tanto, se introducen los problemas principales con observaciones que han presentado los mismos Estados ante la CIDH sobre los desafíos a abordar en sus respuestas a los cuestionarios:

> La situación de empleo de las mujeres ha mejorado sin embargo, el progreso ha sido lento, y por lo tanto, las desigualdades aún son significativas, con respecto a los hombres. Las mujeres deben tener la oportunidad de superar la pobreza junto con sus familias a través de la generación de trabajo decente, que les permita contar con empleos productivos y remunerados en condiciones de libertad, seguridad y dignidad humana. Se requiere también, nivelar la carga del trabajo reproductivo, que sigue estando fundamentalmente bajo la responsabilidad de las mujeres[184].
>
> Además, se debe anotar que la participación femenina en el mercado laboral panameño ha aumentado considerablemente, sin embargo,

---

[181] Reunión de Expertas y Expertos: "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*", Washington, D.C., 18 de octubre de 2010.

[182] Reunión de Expertas y Expertos: "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*", Washington, D.C., 18 de octubre de 2010.

[183] CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[184] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Panamá.

persiste la desigualdad de oportunidades en el acceso al mercado, y ello a pesar del alto nivel educativo que las mujeres han logrado[185].

A pesar del incremento durante las últimas décadas de la participación femenina en el trabajo remunerado, sigue siendo muy por debajo de la participación masculina debido a muchos factores como la discriminación en las prácticas de contratación, remuneración, movilidad y ascenso; las condiciones de trabajo inflexibles; la insuficiencia de servicios tales como los de guardería así como la distribución inadecuada de las tareas familiares en el hogar; entre otros[186].

Gender differential in status of men and women in the way they are positioned in the society and is evident in the education system, with respect to political power and decision-making as well as the labour market where women on average, are under-represented and lag behind men in the rates of employment, unemployment as well as the pattern and structure of labour force participation, the levels of remuneration, employment and conditions of labour[187].

A pesar de existir un marco normativo nacional e internacional a favor de las mujeres, aún no se ha logrado reducir y mucho menos eliminar las brechas de género, es necesario establecer los mecanismos de exigibilidad de las normas jurídicas nacionales e internacionales, también es necesario desarrollar e implementar legislación y normas específicas, en conjunto con protocolos, para asegurar su cumplimiento y activar las garantías constitucionales de las personas víctimas de vulneración o incumplimiento de sus derechos. A su vez, es importante capacitar a las personas sobre sus derechos y mecanismos de denuncia de su incumplimiento[188].

Es posible afirmar que en las últimas décadas la participación de las mujeres en el mercado laboral ha crecido del 30.30% en el año 1990 al 41.75% al año 2008. A pesar de que tal inserción creciente ha significado un mayor nivel de ingreso de la mujer trabajadora y su familia, es posible afirmar que enfrentan desafíos para lograr una inserción/reinserción al mercado laboral y mantenerse en el empleo[189].

Entre los principales desafíos para que las mujeres accedan y permanezcan en el mercado laboral, se encuentra la realización de

[185] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Panamá.

[186] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de México.

[187] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Jamaica.

[188] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Ecuador.

[189] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Costa Rica.

> reformas al marco normativo legal que rige el mercado laboral guatemalteco para eliminar todo tipo de acciones discriminatorias hacia las mujeres y la inclusión de medidas afirmativas que promuevan la participación real y equitativa de las mujeres en los diferentes sectores y actividades económicas[190].
>
> Entre los principales desafíos para que las mujeres accedan a empleos decentes están: a) erradicar la discriminación en el acceso al empleo por asunto de sexo; b) implementar la política de conciliación familiar, de forma tal que las responsabilidades del hogar, sean compartidas por el hombre y la mujer; c) garantizar mayor posibilidad de las mujeres en el acceso a los recursos (créditos, tierra, semillas, asesoramiento técnico, equipos, etc.); d) fomentar la creación de micro y medianas empresas, con proyectos bien definidos y con asesoría especializada, para garantizar el éxito de éstas[191].
>
> La asignación social de roles diferenciados entre mujeres y hombres, que ha adjudicado principalmente a la población femenina la responsabilidad de lo doméstico y lo familiar, la forma de asumir la maternidad más como una responsabilidad de las mujeres que como una función social necesaria para la reproducción de los seres humanos, entre otros aspectos, han incidido en las menores posibilidades para la acumulación de capital social por parte de las mujeres[192].

b. Brecha salarial y segregación ocupacional

118. Diversas expertas y expertos identificaron ante la CIDH de forma reiterada la brecha salarial discriminatoria como una de las prioridades de acción de los Estados en el ámbito laboral[193].

119. Esta situación ha sido destacada por la CEPAL a nivel regional, señalando que la brecha en la remuneración se manifiesta independientemente del nivel educativo de las mujeres[194]. Como causas de esta brecha, la CEPAL ha identificado las siguientes:

> La vigencia de esta brecha es consecuencia del efecto simultáneo de un promedio de menos horas trabajadas por las mujeres, de su sobrerrepresentación en ocupaciones con menor nivel de remuneración y

---

[190] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Guatemala.

[191] Respuesta al Cuestionario del Estado de la República Dominicana.

[192] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Colombia.

[193] Reunión de Expertas y Expertos: "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*", Washington, D.C., 18 de octubre de 2010.

[194] Véase generalmente, CEPAL, El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, Quito, 6-9 de agosto de 2007.

> su subrepresentación en posiciones de alto nivel jerárquico y de la persistencia de salarios menores para un trabajo de igual valor que el de los hombres. Este último factor se vincula no solo con el hecho de que en algunos países el principio de igualdad salarial entre hombres y mujeres no tuvo fuerza de ley entre 1990 y 2008, sino también con las barreras culturales que se impusieron a pesar de la inscripción de este principio en las leyes de otros países[195].

120. La CIDH ha manifestado su preocupación ante este grave problema de derechos humanos en el pasado en países específicos. Por ejemplo en Chile, la CIDH resaltó en el 2009 la brecha salarial significativa entre los hombres y las mujeres, a pesar que las mujeres tienen mayor educación que los hombres[196]. En el caso de Bolivia, la CIDH destacó en el 2007 cómo el "género tiene incidencia directa no sólo en la jerarquía ocupacional sino en los ingresos percibidos hasta un 50%, tanto en área urbana como en el área rural, con independencia de los niveles de educación de una mujer en relación con los de los hombres"[197]. Asimismo, la CIDH denunció cómo la mujer en el campo laboral recibía el 29% de lo que recibía el hombre[198]. En Guatemala, la CIDH reportó en el 2003 con preocupación que aunque el número de mujeres que actuaban en el mercado del trabajo había aumentado de forma sostenida, su remuneración, por igual tarea, continuaba siendo inferior a la de los hombres[199]. En este sentido, la CIDH señaló que esta disparidad se ha hecho más pronunciada a lo largo de la última década y la misma aumenta con el nivel de educación[200].

121. Algunos Estados reconocieron este grave problema en sus respuestas al cuestionario. Por ejemplo, el Estado de Panamá reconoció que "a pesar de que las mujeres han obtenido mayores niveles educativos, persisten las desigualdades en sus ingresos con respecto a sus pares varones". El Estado identifica entre las causas de esta brecha salarial el fenómeno de la división sexual del trabajo; la formación distinta de las mujeres y de los hombres; y la distinción entre ocupaciones masculinas y femeninas; a las cuales se les asigna un valor y una remuneración desigual[201]. Los Estados asimismo han reconocido este grave problema de derechos humanos como una prioridad en consensos regionales. Asimismo la CIDH recibió información sobre el litigio ante la Corte Suprema de Justicia de

---

[195] CEPAL, *¿Qué Estado para qué igualdad?*, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 13-16 de julio de 2010, pág. 56.

[196] CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V.II.134, 27 de marzo de 2009, párr. 149.

[197] CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 360.

[198] CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 360.

[199] CIDH, *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párr. 305.

[200] CIDH, *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párr. 305.

[201] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Panamá, pág. 6.

los Estados Unidos en un caso contra la compañía Walmart, en el cual se sostiene que dicha compañía discriminó contra miles de mujeres en materia de salario y promociones en contravención con el Capítulo VII del *Civil Rights Act* del 1964. La Corte Suprema de Justicia destestimó los alegatos de las empleadas el 20 de junio de 2011 al encontrar que no tenían sufiente en común para ser combinados en un ligitio colectivo ("class action")[202].

122. Especialistas de la OIT asimismo han documentado como la desigual composición por sexo de cada segmento laboral constituye un factor determinante en la brecha de ingresos entre hombres y mujeres[203]. La CIDH recibió una diversidad de información durante la implementación de este proyecto acerca de la segregación horizontal y vertical que aún enfrentan las mujeres en el mercado laboral[204]. Las mujeres tienen un mayor acceso a los segmentos del mercado peor pagados, en donde tienden a aplicar las habilidades que han adquirido en el desempeño de su papel o rol de género[205]. La Comisión ha observado que la proporción de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad es sistemáticamente superior a la de los hombres[206] y sus ingresos siguen siendo menores[207] independientemente de su nivel educativo[208]. Además, las mujeres se encuentran sobre representadas en el trabajo informal[209]. Tanto en las visitas a Bolivia y a El Salvador llevadas a cabo por la Relatoría en junio del 2009 y en noviembre del 2010, así como durante las reuniones de expertas y expertos, se comentó extensamente sobre la ausencia de mujeres en puestos de poder, y la segregación de las mujeres en distintos puestos por razones de género, en particular en industrias orientadas a servicios y al cuidado.

---

[202] Corte Suprema de Estados Unidos, *Wal-Mart Stores, Inc. v. Dukes et al.*, 20 de junio de 2011.

[203] María Elena Valenzuela, *Desigualdad de género y pobreza en América Latina*, Organización Internacional del Trabajo, 2003, pág. 43.

[204] Sobre la segregación vertical, este tipo de segregación implica que dentro de una determinada rama de actividad, las mujeres tienden a ocupar puestos de jerarquía, decisión y de toma de decisiones en menor medida que los hombres. La segregación horizontal se refiere a la dificultad de la mujer a acceder a ciertas profesiones.

[205] María Elena Valenzuela, *Desigualdad de género y pobreza en América Latina*, Organización Internacional del Trabajo, 2003, págs. 42-43.

[206] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres* Sonia Montaño y Vivian Milosavljevic, CEPAL - Serie Mujer y desarrollo No. 98, Santiago de Chile, febrero 2010, pág. 23.

[207] La información disponible indica que entre 1994 y 2007, en América Latina se advierte la continuidad de la brecha de género en los ingresos laborales. Mientras que en 1994 las mujeres recibían el equivalente al 65% del ingreso masculino, en 2007 su situación mejora y reciben el 70%. Véase, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Examen y Evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en países de América Latina y el Caribe, CEPAL - División de Asuntos de Género, LC/L.3175, pág. 5.

[208] CEPAL, *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6-9 agosto de 2007.

[209] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres,* Sonia Montaño y Vivian Milosavljevic, CEPAL - Serie Mujer y desarrollo No. 98, Santiago de Chile, febrero 2010, pág. 21.

123. Sin embargo, la Comisión destaca que la brecha salarial se manifiesta aún cuando las mujeres llegan a puestos de jerarquía, situación con tendencia a agudizarse en el sector privado[210].

124. Algunos Estados – de distinto nivel de desarrollo económico - asimismo informaron sobre la segregación que aún enfrentan las mujeres en el ámbito laboral. El Estado de Canadá informó que pese a que la representación de las mujeres en ocupaciones no-tradicionales está creciendo, todavía existen diferencias en las ocupaciones que ocupan las mujeres. Las mujeres están mejor representadas en el sector de los servicios, mientras que los hombres están altamente representados en otro tipo de profesiones. El Estado de Panamá informó en su respuesta al cuestionario cómo las mujeres se han concentrado en actividades menos valorizadas socialmente, mientras que los hombres ocupan puestos de mayor reconocimiento para la sociedad.

125. Organizaciones y redes de la sociedad civil también han informado a la CIDH sobre los efectos en las mujeres de la persistente desigualdad salarial como la agudización de sus dificultades económicas, en particular en grupos como las jefas de hogar[211]. La Comisión Interamericana fue informada, por ejemplo, de la situación de desigualdad salarial en Argentina en los siguientes términos:

> En los últimos años, no sólo no se ha revertido la brecha de ingresos entre varones y mujeres, sino que la inequidad ha persistido y, en algunos casos, se ha incrementado, lo que ha aumentado la proporción de mujeres en situaciones desventajosas respecto del nivel de ingreso. En consecuencia, las mujeres son mayoría en los grupos de ingresos más bajos[212].

126. La CIDH reconoce que varios Estados garantizan la igualdad salarial en su marco normativo, tanto a nivel constitucional como en su legislación específica[213]. Por

---

[210] Ver, por ejemplo, Respuesta al cuestionario por la Defensoría General de la Nación de Argentina, nota 4.

[211] Ver, por ejemplo, ORMUSA, Mujer y Mercado Laboral 2009: Perfil situacional de la mujer salvadoreña 1995 - 2008.

[212] Respuesta al cuestionario de la CIDH del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). La Defensoría General de la Nación de Argentina también informó en su respuesta al cuestionario de la CIDH que "no obstante la claridad de las normas aplicables, se observa que aún persisten significativas brechas de género en los ingresos promedio de los asalariados y asalariadas".

[213] Ver por ejemplo, en Santa Lucía el *Equality of Opportunity and Treatment in Employment and Occupation Act*, el cual provee que los empleadores y las personas actuando de su parte deben pagar igual remuneración a los hombres y las mujeres por trabajo de igual valor; en México, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece como prioridad que "a trabajo igual, el pago sea igual, trátese de mujeres o de hombres"; en Jamaica, el *Minimum Wage Act* (2007) establece un nivel de salario uniforme para los hombres y las mujeres; en Grenada, el *Employment Act* (1999) dispone la igualdad salarial; en Ecuador, el artículo 331 de la Constitución garantiza a las mujeres igualdad en el acceso al empleo y a la remuneración equitativa y el artículo 4 del Código del Trabajo establece que "a trabajo igual corresponde igual remuneración, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole; más, la especialización y práctica en la ejecución del trabajo se tendrán en cuenta para los efectos de la remuneración"; en Costa Rica se

Continúa…

ejemplo, la OIT ha documentado cómo los países de Centroamérica y República Dominicana han ratificado los Convenios 100 y 111 de la OIT, y consagran en sus constituciones políticas el principio de la igualdad y de la no discriminación, y han realizado importantes reformas a sus legislaciones nacionales para incorporar estos principios. Sin embargo, el panorama laboral en dicha subregión refleja que aún se mantienen diversas formas de discriminación contra las mujeres – las cuales conforman un importante contingente del trabajo informal –; tienden a trabajar en profesiones poco calificadas; ganan salarios por debajo del mínimo legal; y continúan siendo las responsables por el cuidado de las personas dependientes[214].

127. Sin embargo, la Comisión Interamericana reconoce que pese a la brecha salarial existente, se ha registrado una mayor inserción de las mujeres en el sector laboral, y ha disminuido la brecha salarial entre hombres y mujeres en los últimos 20 años[215]. La CEPAL asimismo ha indicado que "la brecha de ingresos salariales entre hombres y mujeres ha ido disminuyendo con el tiempo y el ingreso salarial medio de las mujeres pasó de ser el 69% del de los hombres en 1990 a ser el 79% en 2008". Sin embargo, la CIDH destaca la importancia de que los Estados adopten medidas legislativas y políticas para garantizar la igualdad salarial en la práctica y para erradicar formas de discriminación en esta esfera, tanto en el ámbito público, como privado.

c. División sexual del trabajo

128. La CIDH ha señalado de forma reiterada que a pesar de la inserción continua de las mujeres en el ámbito laboral, persiste un desequilibrio en la asignación social de responsabilidades familiares; factor que limita sus opciones para incursionar y progresar en el ámbito laboral y obtener empleo de calidad[216]. Diversas expertas y expertos en el marco de las reuniones organizadas por la CIDH, durante sus visitas *in loco* a Bolivia y El Salvador, y durante las audiencias que tomaron lugar ante la Comisión, señalaron cómo las mujeres están a cargo del cuidado de las niñas y niños, de los enfermos y de las tareas domésticas, lo cual limita el goce pleno de los derechos de las mujeres en general[217].

…continuación
consagró el principio de igualdad salarial mediante la Ley N˚ 2694 de 19 de noviembre de 1960; en Guatemala se consagra la "igualdad de salario por igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad" en el artículo 102 de la Constitución Política de la República; y en Canadá el *Canadian Human Rights Act* dispone la igualdad salarial, considerando una práctica discriminatoria para un empleador el pagar salarios distintos a empleados y a empleadas mujeres en el mismo establecimiento que están llevando a cabo trabajo de igual valor, entre otras medidas.

[214] Organización Internacional del Trabajo, *Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2011, pág. 1.

[215] Reunión de Expertas y Expertos: "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*", Washington, D.C., 18 de octubre de 2010.

[216] CIDH, *El Camino Hacia Una Democracia Sustantiva: La Participación Política de las Mujeres en las Américas* (2011), párr. 103; CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V.II.134, 27 de marzo de 2009, párr. 56.

[217] Reunión de Expertas y Expertos: "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*", Washington, D.C., 18 de octubre de 2010; CIDH, Audiencia convocada de

Continúa…

129. La CIDH recuerda a los Estados que tienen el deber de adoptar medidas con miras a avanzar el principio de la igualdad entre mujeres y hombres al interior de la familia de modo que los hombres se involucren en mayor medida, y asuman la corresponsabilidad en la consecución de estas tareas. Una gran parte de los Estados americanos han identificado este problema como prioritario en las Américas[218].

130. Durante el proceso de recopilación de datos, la CIDH fue informada sobre cómo el crecimiento sostenido en la tasa de empleo de las mujeres, no ha sido debidamente acompañado por un aumento en la tasa de hombres que se hacen cargo de las tareas de cuidado; problema agravado por la ausencia de licencias de paternidad y parentales, lo que implica que las mujeres deben hacerse cargo de estas demandas[219]. El Estado de Ecuador, por ejemplo, informó a la CIDH que:

> El Estado por su parte debe reformular sus políticas referentes al cuidado humano (niños/as, personas con capacidades diferenciadas, adultas/os mayores), cuya responsabilidad al momento en su mayor parte, ha sido entregada a las mujeres, dificultando su capacidad de formarse, de acceder a un trabajo digno, en igualdad de condiciones con los hombres.

131. En el Caribe, igualmente se ha identificado este problema como un desafío importante, especificando lo siguiente:

> *Las mujeres caribeñas siempre llevan la carga de mayor responsabilidad por el trabajo productivo y reproductivo.*
> *Aproximadamente un tercio de todos los hogares de la región son encabezados por mujeres que, en muchas ocasiones, tienen la responsabilidad única por el cuidado social y económico de los niños.*[220].

132. Durante la implementación del proyecto, la CIDH recibió información estadística apuntando al impacto de este problema en el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres. Según datos de la Encuesta de Hogares del 2008, siete de cada diez hombres en edad activa participaba en la fuerza de trabajo frente a cuatro de cada diez mujeres[221]. En todos los países de las Américas más de la mitad de las mujeres señalan que

---

…continuación
oficio, "*Discriminación contra las Mujeres en el Ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales en las Américas*", 138º período ordinario de sesiones, 3 de marzo de 2010; y CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[218] CEPAL, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Consenso de Brasilia, 16 de julio de 2010; CEPAL, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, Consenso de Quito, 6-9 de agosto de 2007.

[219] CIDH, Audiencia convocada de oficio, *"Discriminación contra las Mujeres en el Ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales en las Américas"*, 138º período ordinario de sesiones, 3 de marzo de 2010.

[220] ECLAC, Caribbean Synthesis Review and Appraisal Report in the Context of the 15th Anniversary of the Adoption of the Beijing Declaration and Platform of Action, LC/CAR/L.259, 14 May 2010.

[221] CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

la principal razón por la cual no trabajan fuera del hogar es el trabajo doméstico[222]. Las mujeres igualmente enfrentan mayores tasas de desempleo que los hombres[223]. Por ejemplo en Costa Rica, Panamá y la República Dominicana, el desempleo femenino casi duplica el masculino[224].

133. En cuanto a la manifestación del problema de la división sexual del trabajo, la CIDH ha establecido, haciendo referencia a los informes de la CEPAL, que "la concepción social de las relaciones familiares – formadas bajo un modelo discriminatorio – que asignan mayoritariamente la responsabilidad del cuidado de la familia a las mujeres, limitando sus oportunidades para incursionar en el mercado laboral, ha determinado una falta de igualdad y de distribución desequilibrada del trabajo remunerado y no remunerado entre la mujer y el hombre"[225]. La CEPAL asimismo ha descrito el problema como sigue:

> La división sexual del trabajo es uno de los núcleos de la desigualdad de género que se sostiene en formas patriarcales caracterizadas por una rígida división de tareas y responsabilidades, reguladas por normas sociales que se han sedimentado a lo largo del tiempo y en las que es el hombre la autoridad máxima y proveedor único[226].

134. La CEPAL ha señalado como las mujeres a través de las Américas han estado históricamente encargadas del trabajo doméstico y del cuidado de los niños, ancianos, enfermos y otros miembros del hogar, mientras que los hombres han estado encargados del trabajo remunerado y productivo[227]. Sin embargo, el desafío actual en la región es que las mujeres se insertan de forma creciente en el mercado laboral, mientras que socialmente se continúa exigiendo que lleven la principal carga del trabajo doméstico y de cuidado[228].

135. La división sexual del trabajo tiene una incidencia directa en la autonomía económica de las mujeres, ya que limita sus opciones de generar ingresos y su acceso y control de recursos necesarios, como será discutido más adelante. Este problema propende la feminización de la pobreza, y se agrava en casos de viudez, ruptura

---

[222] CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[223] CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[224] CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[225] CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V.II.134, 27 de marzo de 2009, párr. 135.

[226] CEPAL, El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6-9 de agosto de 2007, pág. 55.

[227] CEPAL, El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6-9 de agosto de 2007, pág. 55.

[228] CEPAL, El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6-9 de agosto de 2007, pág. 55.

matrimonial o desintegración familiar[229]. La división sexual del trabajo también severamente limita el uso del tiempo de las mujeres, dada la sobrecarga de tareas que estas llevan, limitando su capacidad de incorporarse al mercado laboral y a puestos de dirección en ámbitos económicos, sociales y políticos. La CIDH considera que este problema debe ser atendido con políticas y medidas adecuadas y orientadas a mejorar la distribución de la riqueza, activos, oportunidades laborales y el tiempo de las mujeres[230]. En suma, la división sexual del trabajo es una variable que limita de forma grave y profunda el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en todas las esferas económicas, sociales, civiles y políticas.

136. Varios de los Estados reconocen este problema como un impedimento al ejercicio pleno de los derechos de las mujeres al trabajo. Por ejemplo, el Estado de Venezuela reconoció en su respuesta como un desafío prioritario "la democratización del trabajo productivo y reproductivo", y "la superación de la división sexual del trabajo mediante la incorporación de la mujer a todas las profesiones". El mismo Estado identificó como un problema prioritario la no separación entre el trabajo productivo y reproductivo, "lo que hace que las mujeres trabajen 24 horas una triple jornada, que incluye el trabajo remunerado, el doméstico y comunitario". El Estado de Panamá reconoció en su respuesta que "la ausencia de conciliación entre la vida familiar y laboral impide que las mujeres puedan insertarse de forma más activa en el mercado de trabajo, pues las dobles y hasta triple jornadas imposibilitan que las mujeres puedan permanecer en jornadas extras de trabajo, que a su vez se traducen en menor incremento del ingreso o de los ingresos, relegando en consecuencia a los hombres, el abordaje de los puestos de liderazgo y/o directivos, quienes precisamente por su condición de género no supeditan su vida familiar a la laboral". El Estado de Perú por su parte informó a la CIDH que uno de los mayores desafíos para que las mujeres accedan y permanezcan en el mercado laboral es "la conciliación de la vida laboral con la vida familiar".

137. La Comisión reconoce los esfuerzos de varios Estados de incorporar en sus Códigos de Trabajo y en otra legislación nacional la obligación de crear guarderías, salas cunas, y otras medidas para disponer del cuidado de los hijos e hijas cuando las mujeres trabajan[231]. Estas medidas son de crucial importancia para garantizar que las mujeres

---

[229] CEPAL, Caminos Hacia la Equidad de Género en América Latina y el Caribe, 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D.F., 10-12 de junio de 2004 (documento publicado en abril de 2006), pág. 24.

[230] CEPAL, Caminos Hacia la Equidad de Género en América Latina y el Caribe, 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D.F., 10-12 de junio de 2004 (documento publicado en abril de 2006), pág. 24.

[231] El Estado de Ecuador por ejemplo informó en su respuesta al cuestionario que su Código del Trabajo establece en el artículo 155 que "en las empresas permanentes de trabajo que cuenten con cincuenta o más trabajadores, el empleador establecerá anexo o próximo a la empresa, o centro de trabajo, un servicio de guardería infantil para la atención de los hijos de éstos, suministrando gratuitamente atención, alimentación, local e implementos para este servicio". El Estado de Guatemala señaló que su artículo su 155 del Código de Trabajo obliga a que todo patrono que tenga a su servicio a más de treinta trabajadoras "acondicione un local para que las madres alimenten sin peligro a sus hijos menores de tres años y para que puedan dejarlos allí durante horas laborales, bajo el cuidado de una persona idónea designada y pagada por aquel. Dicho acondicionamiento se ha de hacer en forma sencilla dentro de las posibilidades económicas del patrono, a juicio y con el visto bueno de la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social". El Estado de Costa Rica, por su parte,

Continúa…

puedan incursionar, permanecer y progresar en el ámbito laboral. Sin embargo, la CIDH reitera la obligación de los Estados de revisar las disposiciones contenidas en la normativa nacional para prevenir y erradicar cualquier efecto discriminatorio contra las mujeres que puedan generar dichas normas. La CIDH ha recibido información, por ejemplo, indicando que disposiciones que establecen que empresas creen salas cunas cuando tengan un determinado número de trabajadoras, pueden resultar en un límite en la contratación de trabajadoras mujeres[232]. Por lo tanto, la Comisión recomienda que la creación de salas cunas o guarderías no dependa del número de mujeres empleadas, sino del número total de empleados, considerando tanto hombres como mujeres.

138. Igualmente y en sintonía con el Convenio de la OIT 156, los Estados deben proveer o garantizar la organización de los servicios de cuidado considerando las necesidades de las madres y padres trabajadoras/es. Muchas veces el horario, los costos, o la calidad de los programas preescolares y escolares no facilitan la conciliación de la vida laboral y familiar[233]. También se destaca que la gran parte de las medidas adoptadas por los Estados tienden a enfocarse en la protección de la maternidad, sin abordar otras responsabilidades y necesidades de cuidado en el seno de la familia como hacia adultos/as mayores, y personas enfermas, o discapacitadas[234].

139. Sin embargo, algunos Estados informan sobre límites financieros que les impiden adoptar medidas para facilitar el cuidado de los hijos e hijas durante el horario laboral de sus madres y padres. El Estado de Dominica en su respuesta al cuestionario, por ejemplo, informó que no está en una posición financiera de garantizar servicios de guarderías para los padres y madres que trabajan, pero que estos servicios están disponibles en el sector privado. La CIDH recuerda la obligación de los Estados de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción plena de sus obligaciones en materia de los derechos económicos, sociales y culturales, y el derecho de las mujeres de vivir libres de discriminación.

…continuación
informó sobre el establecimiento de hogares comunitarios a cargo del Instituto Mixto de Ayuda Social, mediante el cual se ofrece apoyo, alimentación, cuido, estímulo y seguridad a infantes durante el tiempo en que sus padres se ausenten por motivos de trabajo, estudio o capacitación. El Estado de Canadá informó que el apoyo principal para el cuidado de los niños para madres y padres trabajadores es el *Child Care Expense Deduction (CCED),* el cual provee que los padres pueden deducir costos de cuidado elegibles de su ingreso. El Estado de México también informó a la CIDH que el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), está dirigido a madres trabajadoras y padres solos con hijas/os de 1-4 años de edad. Hasta diciembre de 2009 se encontraban en funcionamiento 8 mil 923 estancias infantiles en todo el país en mil 193 municipios. El Estado también informó sobre el programa Servicio de Guarderías operado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual en el 2009 benefició a 184 mil madres de familia a través de mil 577 guarderías.

[232] CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V.II.134, 27 de marzo de 2009, párr. 157.

[233] OIT-PNUD, *Trabajo y Familia, Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social* (2009), pág. 86.

[234] OIT-PNUD, *Trabajo y Familia, Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social* (2009), pág. 97.

140. En general, la Comisión asimismo observa que existe aún un vacío grande en la región en torno a legislación y políticas orientadas a proteger a trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, y a conciliar la vida familiar y laboral. La CIDH exhorta a los Estados a ratificar el Convenio 156 de la OIT sobre trabajadores con responsabilidades familiares y a adoptar políticas y programas no sólo dirigidas a las mujeres trabajadoras, sino también a los trabajadores, para promover una carga equitativa de responsabilidades en la familia. Las medidas jurídicas existentes están mayormente orientadas a mujeres trabajadoras. En esta ecuación, se fomenta la extensión de las licencias de maternidad sobre el mínimo de 14 semanas establecido por el Convenio de la OIT 183 sobre la protección de la maternidad; la garantía de disponibilidad de guarderías y/o salas cunas; la adopción de medidas para garantizar la existencia de licencias de paternidad y parentales; y medidas para garantizar la disponibilidad de guarderías y salas cunas que no se definan por el número de empleadas mujeres, entre otras.

d. El trabajo no remunerado de las mujeres y su reconocimiento normativo

141. Un corolario del modelo de familia discriminatorio existente, en donde se le asigna el rol de cuidado de la familia y el trabajo doméstico mayormente a la mujer, es que un número significativo de mujeres se desempeñan en un sector de trabajo que no es remunerado y cuyo valor económico no se contabiliza. El trabajo no remunerado de las mujeres está ligado al concepto de la "economía del cuidado", el cual alude a la distribución de los servicios de atención e incluye tanto su prestación como su recepción[235]. Los receptores pueden ser personas dependientes – niños, ancianas, y enfermas, entre otras –, y otras ocupadas en el mercado laboral[236].

142. La CEPAL ha analizado cómo el servicio de cuidado dentro y fuera del hogar siempre ha estado a cargo mayormente de las mujeres[237]. Existe una reciente preocupación por el trabajo de cuidado dada la reciente expansión de ciertos fenómenos entre los que se destacan la sostenida inserción de las mujeres en el mercado laboral; el desempleo; la crisis económica; y los desafíos derivados de las nuevas estructuras demográficas. La relación entre cuidado y feminidad es de larga data, pero la CEPAL la identifica como problema cuando las mujeres ingresan masivamente al mercado laboral y siguen siendo responsables del cuidado no remunerado, "lo que hace visible la tensión entre los tiempos del cuidado y los tiempos del trabajo remunerado"[238].

---

[235] CEPAL, X Conferencia Regional sobre la Mujer, *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe* (2007), págs. 61-62.

[236] CEPAL, X Conferencia Regional sobre la Mujer, *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe* (2007), págs. 61-62.

[237] CEPAL, X Conferencia Regional sobre la Mujer, *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe* (2007), págs. 61-62.

[238] CEPAL, X Conferencia Regional sobre la Mujer, *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe* (2007), pág. 62.

143. Sin embargo, la CIDH reconoce como un avance positivo medidas adoptadas por varios Estados para reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres. El Estado de Ecuador informa en su respuesta al cuestionario como en la Constitución se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de auto sustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. También informa que su artículo 333 dispone que "El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares. La Constitución asimismo provee que la protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley". En Venezuela, por ejemplo, el artículo 88 de la Constitución, reconoce el trabajo del hogar como una actividad económica "que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social". El Estado informa sobre como las mujeres que desempeñan tareas en el hogar tienen derecho a la seguridad social de conformidad con esta ley.

144. La Comisión exhorta a los Estados a continuar adoptando medidas para reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres y otorgarles derechos y beneficios equivalentes al trabajo remunerado, sobre todo en el ámbito de la seguridad social[239].

e. Licencias de maternidad, paternidad y parentales

145. Un informe global de la OIT sobre licencias de maternidad que analiza la legislación de 167 países - revisando la compatibilidad de la legislación con el Convenio 183 de la OIT - indica que la tendencia internacional es mejorar en el otorgamiento de beneficios laborales relacionados a la maternidad[240]. El Hemisferio de las Américas es parte importante de esta tendencia.

146. La CIDH reconoce como progreso importante que casi todas las legislaciones de las Américas garantizan la estabilidad laboral de las trabajadoras embarazadas, y les ofrecen diversas licencias y protecciones contra formas de discriminación en base a su estado de gravidez. En la gran mayoría de los países, la legislación consiste: a) en una prohibición de discriminación por razón de sexo o embarazo[241]; b) en un límite a la libertad de despido durante el embarazo, post-parto, y durante el periodo de lactancia; y c) en una licencia de maternidad cubriendo el periodo

---

[239] CEPAL, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, Consenso de Quito, 6-9 de agosto de 2007; CEPAL, IX Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Consenso de México, 10-12 de junio de 2004.

[240] Las Regiones con mayor cumplimiento de los Convenios de la OIT son Asia Central y Europa, y las regiones con menor cumplimiento son Asia y el Pacífico, y el Medio Oriente.

[241] Ver ejemplos de Colombia, Guatemala, Haití, Jamaica y Uruguay. Para más discusión, véase, OIT-PNUD, *Trabajo y Familia, Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social* (2009), pág. 89.

del pre-parto, parto y post-parto. También se destaca jurisprudencia de la región reafirmando y reforzando la protección constitucional de la maternidad[242]. Varios países asimismo informan sobre medidas legislativas que se están discutiendo a nivel nacional para mejorar su régimen de licencias de maternidad[243].

147. Es destacable que en casi todas las legislaciones de las Américas se observan al menos 12 semanas de licencia de maternidad, incluyendo el periodo pre-parto, parto y post-parto[244]. La CIDH reconoce en particular la legislación de varios países como Venezuela, Chile, y Cuba que proveen 18 semanas de licencia de maternidad con el 100% del salario de la trabajadora[245]. En el caso de Bolivia y Venezuela, la trabajadora embarazada goza de inamovilidad laboral durante el embarazo y por un periodo de un año después del parto; y en los casos de Chile y Panamá, la extensión es de 12 meses luego de concluido el periodo de licencia de maternidad. La legislación de Brasil por su parte provee 28 días antes del parto y 92 días después del parto, prorrogable por 60 días, con 100% del salario.

148. Las disposiciones adoptadas por los Estados usualmente van acompañadas de la garantía de que las mujeres puedan reintegrarse a las funciones que ocupaban anteriormente después de la licencia[246]. También varios países contienen legislación ofreciendo protecciones especiales a la mujer en caso de complicaciones de salud durante el parto o el periodo post-parto[247], y otros extienden la licencia de maternidad pagada en casos de parto múltiple[248]. Existen también disposiciones que prohíben a los empleadores el exigir un certificado o exámenes para verificar si la trabajadora se encuentra o no en estado de gravidez, y no se puede condicionar la contratación, permanencia, promoción o movilidad de las trabajadoras a la ausencia o

---

[242] Para un análisis comprehensivo de la jurisprudencia relacionada a la protección de la maternidad en Centroamérica y la República Dominicana, véase, Organización Internacional del Trabajo, *Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2011, págs. 51-62.

[243] En Suriname, por ejemplo, se está discutiendo una revisión del Código Civil, la cual incluirá una licencia de maternidad pagada. En este momento y dada la ausencia de regulación de las licencias de maternidad, el Estado informa que las empleadas que no son parte de un *collective labor agreement* no tienen garantizado este derecho. Por el momento, las funcionarias civiles sí tienen derecho a 12 semanas de licencia de maternidad pagada (6 semanas antes del parto y 6 semanas después).

[244] Para más discusión sobre este tema, véase OIT-PNUD, Trabajo y Familia, Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social (2009).

[245] Ver respuestas al cuestionario de Chile y Venezuela, OIT-PNUD, *Trabajo y Familia, Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social* (2009), págs. 92-93.

[246] OIT-PNUD, *Trabajo y Familia, Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social* (2009). pág. 89.

[247] Ver, por ejemplo, Nicaragua y Panamá, OIT, *Maternity at Work: A Review of National Legislation* (2010), pág. 16.

[248] Véase, por ejemplo, Perú, Cuba y Nicaragua, OIT, *Maternity at Work: A Review of National Legislation* (2010), pág. 16.

existencia de embarazo[249]. También en varios países existe legislación prohibiendo a un empleador el conducir pruebas de embarazo como una condición de empleo[250], pero todavía la existencia de estas disposiciones es escasa. También la CIDH ha sido informada de un grupo de países que dispone de licencias de maternidad en casos de adopción[251].

149. Sobre las medidas existentes en la región relacionadas a la maternidad, pese a los avances, la CIDH observa que la gran mayoría de los países de las Américas aún no cumple con el mínimo de 14 semanas para licencias de maternidad dispuesto en el Convenio 183 de la OIT[252]. De acuerdo a dicho Convenio, la mujer trabajadora asimismo debe gozar de un salario durante este periodo de 14 semanas no inferior a dos tercios de su salario anterior, o de las ganancias que se tomen en cuenta para calcular las prestaciones; requisito que aún no cumplen la gran mayoría de los países de las Américas. Sobre el particular, la Comisión asimismo destaca la obligación consagrada en el artículo 11(2)(b) de la CEDAW de disponer de una licencia de maternidad pagada, con miras a garantizar la igualdad laboral entre mujeres y hombres.

150. Los Convenios 183 y el 3 de la OIT asimismo han destacado la necesidad de que los empleadores no sean los responsables exclusivos de proveer los fondos para la licencia de maternidad, sino que estos sean mayormente garantizados por la seguridad social, o por fondos públicos. La OIT asimismo ha establecido cómo el principio de pago mediante el seguro social u otros fondos públicos de la licencia de maternidad es una medida importante para mitigar la discriminación en el ámbito laboral, siendo más probable que exista discriminación cuando los empleadores tienen que llevar la carga de la licencia de maternidad[253]. Pese a que la gran mayoría de los países en el Hemisferio consagran beneficios de maternidad mediante la seguridad social, fondos públicos o regímenes mixtos, existen aún países como los Estados Unidos en donde no existe un programa nacional incluyendo prestaciones económicas para licencias de maternidad.

151. La CIDH asimismo destaca con preocupación información recibida indicando que en varios países es opcional para los empleadores el ofrecer licencia de maternidad pagada; se restringe la utilización de la licencia de maternidad a una diversidad

---

[249] Ver, por ejemplo, Ley 9.029/95 de Brasil en donde se prohíbe la exigencia de confirmación de embarazo para los procedimientos de contratación.

[250] Ver ejemplos de Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras y Venezuela.

[251] Véase, por ejemplo, Brasil, Canadá, Costa Rica, Guatemala, Perú y Venezuela.

[252] Un estudio reciente de la OIT determinó que entre los países latinoamericanos y caribeños, el 19% excede los estándares de la OIT sobre la duración de las licencias de maternidad y el nivel de remuneración. El estudio menciona a Belice, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá y Venezuela como países que proveen como mínimo 14 semanas de licencia pagada al 100% de la remuneración anterior. El resto de los países proveen al menos 2/3 de los ingresos, pero por menos de 14 semanas (como Barbados, Colombia, Ecuador, Honduras y México). Véase, OIT, *Maternity at Work: A Review of National Legislation* (2010).

[253] OIT, *Maternity at Work: A Review of National Legislation* (2010), p. 23. La gran mayoría de los países latinamericanos y caribeños cubren estos beneficios mediante sistemas de seguridad social (59 por ciento) o mediante sistemas mixtos (34 por ciento). Sólo el 6% de los países de la región de América Latina y el Caribe sujetan los costos de forma plena en el empleador (i.e., Haití y Jamaica). Los Estados Unidos también tiene este régimen.

de requisitos como el trabajar un número de horas diarias para poder calificar; o se exige cierta antigüedad para las prestaciones con el mismo empleador[254]. Se identifica asimismo como un desafío importante diversos grupos de mujeres tradicionalmente excluidos de las protecciones nacionales relacionadas a la maternidad, como por ejemplo, las trabajadoras domésticas y las trabajadoras en el sector informal; las trabajadoras a tiempo parcial o de forma temporera; y trabajadoras de la maquila, entre otros grupos.

152. En este sentido, la Comisión recuerda el deber de los Estados y sus poderes – incluyendo el ejecutivo, el legislativo y el judicial – de analizar mediante un escrutinio estricto todas las leyes, normas, y prácticas que puedan tener un impacto discriminatorio contra las mujeres. La CIDH asimismo recuerda a los Estados su obligación de extender las protecciones de maternidad de forma amplia a todos los grupos de mujeres que estén desempeñando funciones en el ámbito laboral – como el trabajo informal y el trabajo doméstico – con un particular énfasis en las necesidades de sectores de mujeres en particular riesgo de violaciones de sus derechos humanos, como las niñas, las mujeres afrodescendientes, y las indígenas.

153. La Comisión Interamericana también ha recibido información preocupante apuntando a que sí bien varias de las legislaciones laborales de las Américas si establecen protecciones de las mujeres contra su despido por razones de maternidad, la prohibición de despido no es absoluta durante el periodo antes, durante y después del parto[255]. Por ejemplo, en el caso de los países de América Central y México, el despido puede realizarse si se debe a alguna de las causales establecidas en el Código del Trabajo con excepción del caso de El Salvador, en donde la prohibición del despido es absoluta[256]. En la gran mayoría de los países, si se demuestra que el despido tuvo como origen el embarazo, el empleador tiene la obligación de reintegrar a la trabajadora, con algunas excepciones[257]. En otros países el despido es prohibido cuando es en razón del embarazo,

---

[254] Por ejemplo, en Grenada, el derecho a licencia y prestaciones exige cierta antigüedad con el mismo empleador; en Bahamas, el derecho a la licencia de maternidad se puede obtener solamente una vez cada tres años y en Trinidad y Tobago solo una vez cada dos años; y en Estados Unidos el otorgar licencia de maternidad pagada es opcional para los empleadores. Véase, OIT-PNUD, *Trabajo y Familia, Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social* (2009); Institute for Women's Policy Research, Fact Sheet*: Maternity, Paternity, and Adoption Leave in the United States* (May 2011). Para un análisis general de tendencias en los Estados Unidos y a nivel global en el otorgamiento de licencias de maternidad, véase Human Rights Watch, *Failing its Families: Lack of Paid Leave and Work-Family Supports in the US* (2011). En Estados Unidos, también por ejemplo el Family and Medical Leave Act aplica sólo a empleados/as que han trabajado 1,250 horas por un empleador por los últimos 12 meses y por 104 horas por mes, y sólo es aplicable a empleadores que tienen 50 empleados o más.

[255] OIT-PNUD, *Trabajo y Familia, Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social* (2009), pág. 89.

[256] Reunión de Expertas y Expertos: "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*", Washington, D.C., 18 de octubre de 2010; Organización Internacional del Trabajo, *Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2011, págs. 54-62.

[257] En República Dominicana, no existe tal obligación, sino que solamente se exige pagar una multa, con lo cual se incumple lo establecido en el Convenio 183 respecto a garantizar la estabilidad en el empleo de la persona embarazada.

pero permitido cuando no tiene relación con él[258]. También los países centroamericanos han fallado jurisprudencia que relativiza la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas, al condicionar a que la trabajadora informe a su empleador sobre su embarazo y al justificar que la trabajadora no incurra en alguna causa justa establecida por la legislación laboral que justifique el despido, la cual debe ser comprobada mediante un procedimiento previo (administrativo o judicial dependiendo del país)[259]. Un estudio de la OIT se refiere a formas encubiertas de despido a trabajadoras embarazadas, incluyendo la justificación de restructuración y poner fin a contratos interinos, con el objetivo de no asumir los subsidios correspondientes al pre-parto, parto y post-parto[260].

154. La CIDH destaca como particularmente importante que la legislación se enfoque no sólo en prohibiciones contra el despido de las mujeres, pero que también prohíba cualquier tipo de trato inferior o maltrato laboral condicionado a su embarazo, como la privación de ascensos, suspensiones, o cambios de puestos.

155. Otra gran preocupación de la Comisión sobre la maternidad en el ámbito laboral, es que la gran mayoría de los esfuerzos estatales están exclusivamente orientados hacia las madres. Esta tendencia refuerza el problema de la división sexual del trabajo y fomenta la sobrecarga de labores de las mujeres al interior de sus familias. La CIDH recomienda a los Estados la adopción de una estrategia integral, que aborde no sólo la adopción de licencias de maternidad, pero también de paternidad y parentales. También es importante que los Estados acompañen estas medidas con incentivos para los padres solicitar estas licencias sin formas de retribución en su trabajo, dado el estigma social que tiende a estar asociado con este tipo de licencia. La OIT ha recomendado la adopción de medidas ofreciendo otro tipo de licencias, como las licencias de paternidad, parentales, y de adopción, para apoyar a los trabajadores a reconciliar su vida laboral y familiar, y para que el rol reproductivo de las mujeres no se convierta en una variable excluyente y discriminadora de ellas en su acceso al campo laboral[261].

156. Existen algunos esfuerzos destacables en la región en este sentido. En Canadá, la CIDH reconoce como un avance positivo que en adición a 15 semanas de licencia de maternidad pagada, el *Employment Insurance System* dispone de 35 semanas de licencia parental dividida entre ambos madre y padre, ya sean biológicos o adoptivos[262]. En Chile

---

[258] Véase, por ejemplo, Barbados, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, la República Dominicana, Nicaragua, Panamá, entre otros países. OIT, *Maternity at Work: A Review of National Legislation* (2010), pág. 64.

[259] Organización Internacional del Trabajo, *Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2011, págs. 54-62, analizando jurisprudencia de Honduras, Costa Rica y Panamá reiterando el carácter no absoluto de la estabilidad laboral de la trabajadora embarazada.

[260] Organización Internacional del Trabajo, *Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2011, pág. 58.

[261] OIT, *Maternity at Work: A Review of National Legislation* (2010).

[262] Para más información, véase http://www.servicecanada.gc.ca/eng/ei/types/special.shtml. La CIDH asimismo reconoce la legislación de Argentina, en donde la mujer puede solicitar una extensión de su licencia de maternidad por un plazo mínimo de tres meses y un máximo de seis, pero sin sueldo. Véase, Respuesta al cuestionario

Continúa…

asimismo, si la madre muere, el padre puede beneficiarse del resto del periodo de la licencia de maternidad y está protegido de despido durante ese periodo.

157. Se reconoce asimismo que en un número determinado de países existe el post-natal masculino (o licencia paternal) entre 2 a 8 días[263], y varios informan sobre medidas legislativas recién adoptadas o en proceso de discusión para garantizar este tipo de licencia. Sin embargo, el reconocimiento de licencias de paternidad en la región es aún muy escaso, lo cual preocupa a la CIDH ya que es una medida vital y conducente a la distribución de responsabilidades familiares entre la mujer y el hombre en la familia, y en el cuidado de los hijos[264]. También se destaca la ausencia de licencias parentales, con la excepción de Canadá, que fomenten un involucramiento más cercano de los padres en la crianza de sus hijos e hijas[265].

158. Sobre los derechos de las mujeres durante la lactancia, la Comisión reconoce que un grupo selecto de países ofrecen a las trabajadoras embarazadas tiempo durante el día para alimentar a sus hijos durante este periodo[266]. También varios países garantizan un lugar para la lactancia en condiciones higiénicas[267]. La CIDH reconoce como un avance positivo la tendencia regional en adoptar estas medidas para garantizar la inserción y permanencia de las mujeres en el ámbito laboral, y exhorta a los Estados a eliminar cualquier tipo de obstáculo o desincentivo en el campo del trabajo para que las mujeres puedan beneficiarse de estas leyes.

159. También la CIDH fue informada de legislación adoptada en varios países para proteger a las mujeres de riesgos en el lugar del empleo que puedan afectar su salud durante el embarazo. Estas disposiciones tienen diversidad en su consagración en el marco normativo de los países de las Américas. Por ejemplo, en México durante los periodos de embarazo y lactancia, las mujeres trabajadoras no están permitidas de trabajar durante la noche en establecimientos industriales, comerciales o servicios después de las 10:00PM; en

---

…continuación
del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Sin embargo, la CIDH considera preocupante que la Ley de Contrato de Trabajo confiere al empleador una facultad de discrecionalidad para disponer del empleo de la trabajadora después de concluido el periodo de "excedencia".

[263] Véase, ejemplos de Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Canadá, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

[264] Reunión de Expertas y Expertos: "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*", Washington, D.C., 18 de octubre de 2010.

[265] Pese a que la licencia parental no está incluida como obligación en los Convenios de la OIT, la Recomendación 191 (la cual acompaña el Convenio 183) y la Recomendación 165 (la cual acompaña el Convenio 156 sobre responsabilidades familiares) contienen disposiciones sobre la licencia parental, recomendando a los Estados que se otorgue un periodo de licencia parental que esté disponible para ambos madre y padre después de la licencia de maternidad.

[266] Véase, por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Venezuela. En algunos países como Colombia, se pueden extender los periodos de descanso sobre los dos diarios estipulados por ley, de 30 minutos cada uno, si la trabajadora presenta un certificado médico especificando las razones por las cuales necesita el tiempo adicional. OIT, *Maternity at Work: A Review of National Legislation* (2010), págs. 83-84.

[267] Véase, por ejemplo, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela.

Paraguay existe la misma disposición, pero sólo si existe un riesgo para la salud de la mujer; en Colombia y Honduras, está prohibido el emplear a mujeres embarazadas en trabajo nocturno por más de cinco horas; en Nicaragua, las mujeres con más de seis meses de embarazo no pueden llevar a cabo trabajo nocturno; y en Panamá las mujeres embarazadas no deben ser requeridas de trabajar durante la noche[268].

160. Sin embargo, es importante para la Comisión que estas disposiciones no sean aplicadas en perjuicio de las mujeres en la práctica. El lenguaje consagrado en el marco normativo debe respetar la autonomía de las mujeres de decidir sobre qué tipo de trabajo desean o no realizar durante su embarazo. Disposiciones prohibitivas y categóricas – por ejemplo, de trabajo considerado insalubre, nocturno, o estimado como peligroso en todos los casos - pueden ser usadas para relegar a las mujeres a una posición de inferioridad durante su embarazo y post-parto en el ámbito laboral. Igualmente pueden incrementar su situación de pobreza, y limitar su acceso a recursos económicos necesarios en un momento vital de su vida y su familia. Tanto la OIT como la Corte Constitucional de Colombia se han pronunciado sobre la lógica paternalista, protectora, y discriminatoria de este tipo de disposición, en contravención con los principios de igualdad y la no discriminación[269].

f. El acoso laboral y sexual

161. La CIDH recibió información importante durante la preparación de este informe sobre distintas formas de acoso laboral y sexual con un impacto particular en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en el ámbito del trabajo[270].

162. La OIT ha identificado el acoso laboral como un fenómeno que afecta de forma particular e importante la salud física y psicológica de trabajadores y trabajadoras[271]. La OIT ha establecido que las características principales del acoso laboral son las siguientes:

> La intencionalidad: tiene como fin minar la autoestima y la dignidad de la persona acosada.
> La repetición de la agresión: se trata de un comportamiento constante y no aislado.

---

[268] OIT, *Maternity at Work: A Review of National Legislation* (2010), pág. 73.

[269] Organización Internacional del Trabajo, *Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2011, págs. 40-41; véase Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-622-97, y aclaración de voto.

[270] Reunión de Expertas y Expertos: "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*", Washington, D.C., 18 de octubre de 2010.

[271] Organización Internacional del Trabajo, *Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2011, párrs. 67-73; CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

La longevidad de la agresión: el acoso se suscita durante un periodo prolongado.
La asimetría de poder: pues la agresión proviene de otro u otros quienes tienen la capacidad para causar daño.
El fin último, la agresión tiene como finalidad que el o la trabajadora acosada abandone su trabajo[272].

163. La misma entidad ha documentado casos de diversos países de las Américas ejemplificando cómo el acoso u hostigamiento laboral se puede dar por causas asociadas a la maternidad, y también puede afectar a las mujeres cuando se resisten o se defienden ante situaciones de acoso sexual[273]. El hostigamiento y/o acoso laboral puede darse por ejemplo en el rebajo de la categoría del puesto de la trabajadora; cuando se le obliga a tomar vacaciones; o cuando se le suspende al reintegrarse de su licencia de maternidad. La OIT también ha establecido sobre este tema "que cada día parece más claro que el acoso y la presión en el lugar de trabajo no son un simple problema personal, sino que están arraigados en un contexto social, económico, institucional, y cultural más amplio que entraña desigualdades omnipresentes en las relaciones de género"[274]. Las expertas que participaron en las audiencias ante la CIDH destacaron la necesidad de mayor profundización sobre las especificidades del acoso hacia las mujeres en el campo laboral[275].

164. La Comisión Interamericana también recibió una diversidad de información de parte de actores estatales y no estatales sobre el problema del acoso sexual. Varios Estados informaron que el acoso sexual está sancionado de forma directa o indirecta en su legislación. En algunos países como El Salvador, Brasil, México y Panamá el acoso sexual está sancionado en su código penal y en otros se encuentra contemplado en el Código de Trabajo como en la República Dominicana y en Panamá. También se encuentra conceptualizado dentro de leyes sobre igualdad de oportunidades, violencia contra las mujeres y como causal de despido[276]. En otros países como Costa Rica[277] y

---

[272] Organización Internacional del Trabajo, *Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2011, pág. 67, haciendo referencia a sentencias de la Sala Segunda de Costa Rica, Resolución 2005-0655 de las 14:05 hrs. del 3 de agosto de 2005.

[273] Organización Internacional del Trabajo, *Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2011, pág. 69.

[274] OIT, *ABC de los Derechos de las Trabajadoras y la Igualdad de Género*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2008, pág. 24.

[275] Reunión de Expertas y Expertos: "*Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*", Washington, D.C., 18 de octubre de 2010.

[276] Ver ejemplos de Honduras y Chile.

[277] En Costa Rica, el Estado informa que adoptó la Ley N° 7476 "Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia", el 3 de febrero de 1995, la cual dispone la responsabilidad de adoptar e implementar una política interna que prevenga, desaliente, evite y sancione conductas de hostigamiento sexual. Asimismo es responsabilidad de los empleadores el conocer y tramitar denuncias de hostigamiento sexual. Esto implica que los empleadores deben tener un procedimiento "interno, adecuado y efectivo" en aras de establecer las sanciones que correspondan. Lo anterior, en un plazo de tres meses contados a partir de la interposición de la denuncia por hostigamiento.

Colombia[278] se cuenta con una ley que lo conceptualiza de forma especializada y establece procedimientos para sancionarlo. También la CIDH ha sido informada por varios Estados de iniciativas para legislar prohibiciones contra el acoso sexual[279].

165. La Comisión reconoce estos esfuerzos de los Estados de regular el acoso sexual, pero observa tres vacíos prioritarios. En primer lugar, se destaca el hecho que la regulación del acoso sexual es todavía escasa a través de la región. En segundo lugar, existen lagunas significativas en cuanto a las sanciones en el marco normativo existente. En tercer lugar, se observa la falta de implementación del marco normativo existente para abordar esta grave vertiente de la violencia contra las mujeres. Diversos expertos y expertas destacaron durante el proceso de recopilar información la necesidad de incrementar la normativa sobre acoso sexual, de acompañarla con regulaciones y la capacitación necesarias para los funcionarios encargados de aplicar la ley, y difundir información a nivel nacional sobre cómo ejercer los derechos en torno a esta legislación. Estas medidas son vitales para que las mujeres puedan acceder a la justicia cuando son víctimas de estas vejaciones.

166. La CIDH ha tomado conocimiento de casos sobre acoso sexual que han llegado a tribunales nacionales a través de las Américas, con resultados mixtos en su judicialización. La OIT, por ejemplo, ha documentado casos en El Salvador en donde se han conocido situaciones de acoso sexual por la vía administrativa mediante la iniciativa del Inspector o Inspectora del Trabajo. La Relatoría también recibió información de estos casos durante su visita de trabajo a El Salvador el año pasado. Sin embargo, la OIT ha documentado cómo en la mayoría de los casos no se logra comprobar la denuncia de la supuesta víctima de acoso sexual o no es posible reunir suficientes elementos de juicio, inclusive en situaciones en las que la víctima realiza una narración muy detallada y pormenorizada de los abusos sufridos, lo cual es difícil corroborar por otros medios[280].

167. También la OIT ha documentado casos de Costa Rica en donde se han procesado y sancionado varios casos de acoso sexual. Sin embargo, la Defensoría de Habitantes ha señalado en su informe 2008-2009, que en los casos cerrados durante el 2008, el 40% de las denuncias terminaron impunes, ya sea por deserción de la denunciante o por imposibilidad del órgano director del proceso, de visualizar el hostigamiento sexual,

---

[278] En Colombia, mediante la Ley 101 de 2006, se han adoptado medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo. La ley contempla diversas modalidades de acoso laboral definiendo cada una de ellas como sigue: maltrato laboral, persecución laboral, discriminación laboral, entorpecimiento laboral, inequidad laboral, y desprotección laboral. La Ley 1257 de 2008 incluye el delito penal de acoso sexual, en el que una de las modalidades para su tipificación es el abuso de la posición laboral que haga una persona "para su beneficio propio o de un tercero con el fin de acosar, perseguir, hostigar o asediar físicamente o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra persona " (Art. 29).

[279] El Estado de Suriname informó asimismo en su respuesta al cuestionario que el Comité Legislativo de Género (the "Committee on Gender Legislation") está preparando en la actualidad una ley sobre hostigamiento sexual en el ámbito laboral. El Estado de Dominica asimismo informó sobre la urgencia de adoptar legislación de este tipo en el país.

[280] Organización Internacional del Trabajo, *Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2011, pág. 72.

"lo que obedece a un gran porcentaje a la mala interpretación de la prueba indiciaria para la aplicación de las sanciones de los supuestos indicadores"[281].

168. La CIDH recuerda a los Estados que la Convención de Belém do Pará provee que el acoso sexual es una forma de violencia contra la mujer que debe ser investigada y sancionada por los Estados con debida diligencia y sin dilación. El acceso a la justicia continúa siendo una primera línea de defensa para los derechos de las mujeres en esta esfera[282]. La Comisión asimismo recuerda a los Estados la necesidad de remover los obstáculos al derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y su obligación positiva de garantizar este derecho protegiendo a las mujeres de este fenómeno.

4. Obligaciones inmediatas de los Estados

169. Mientras los Estados trabajan hacia la realización plena y progresiva de sus obligaciones en el ámbito del derecho al trabajo de las mujeres, la CIDH identifica una serie de obligaciones prioritarias e inmediatas de los Estados con miras a respetar y garantizar el derecho de las mujeres a vivir libres de discriminación en esta esfera:

- Analizar mediante un escrutinio estricto y de forma pormenorizada todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que en su texto establezcan diferencias en base al sexo, o en la práctica puedan tener un impacto discriminatorio en las mujeres en el ejercicio de su derecho al trabajo.
- Adoptar las medidas necesarias – legislativas, políticas y programáticas – para reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres por trabajo de igual valor, tanto en el sector formal como informal.
- Adoptar medidas legislativas para reconocer formalmente el trabajo no remunerado de las mujeres, y conceder beneficios similares al trabajo remunerado, en particular en el ámbito de la seguridad social.
- Adoptar una política estatal integral para garantizar los derechos de las mujeres durante el embarazo, incluyendo la garantía de un mínimo de catorce semanas de licencia de maternidad pagada en los términos comprendidos en el Convenio 183 de la OIT; protecciones contra el despido y otro maltrato laboral durante el embarazo; la adopción de leyes orientadas al periodo de lactancia; y la adopción de licencias de paternidad y parentales.
- Adoptar políticas que tomen en cuenta la intersección de formas de discriminación en la esfera laboral por razón de factores de riesgo combinados. Adoptar medidas para ofrecer protecciones laborales en el marco normativo en beneficio de las mujeres que trabajan en el sector informal, las trabajadoras domésticas, las mujeres que laboran en las

[281] Organización Internacional del Trabajo, *Legislación y Jurisprudencia Comparadas sobre Derechos Laborales de las Mujeres: Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2011, párr. 73.

[282] Véase, generalmente, CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007.

maquilas, las mujeres indígenas y afrodescendientes, las niñas y las migrantes, entre otros grupos.

- Adoptar medidas orientadas a la creación de guarderías y salas cunas en los términos definidos en este informe.
- Adoptar medidas legislativas para sancionar el acoso sexual – en el ámbito penal, civil y administrativo – y el acompañar estas medidas con regulaciones y la capacitación necesarias para los funcionarios encargados de implementar la ley.
- Fomentar la elaboración de datos y cifras desagregadas por sexo, edad, raza, etnia y otros factores, de modo de tener la información precisa, con miras a la adopción de legislación y políticas públicas contra la discriminación.
- Garantizar la debida diligencia para que todos los casos de violencia por razón de género en el ámbito laboral sean objeto de una investigación oportuna, completa e imparcial, así como la adecuada sanción de los responsables y la reparación de las víctimas.

B. El derecho a la educación

1. Diagnóstico general

170. La educación es un derecho humano y un medio indispensable para la realización de otros derechos[283], especialmente para lograr la igualdad de género. Sin embargo, en la región persisten grandes desigualdades que limitan el disfrute de este derecho, y que afectan particularmente a las niñas, adolescentes y mujeres adultas.

171. El Relator de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación ha sostenido que la discriminación que sufren las niñas y las adolescentes en la escuela se debe a la falta de modelos educativos que respeten la diversidad cultural; la ubicación geográfica de los centros educativos que limita su acceso; la falta de transporte seguro para llegar a la escuela; la falta de profesoras mujeres; la ausencia de procesos integrales y permanentes de sensibilización y capacitación en temas de género para las y los profesores; el poco interés en la reinserción y permanencia de adolescentes madres y embarazadas; la falta de educación para la sexualidad; y los costos de matrícula, uniformes, alimentación, libros de texto y materiales didácticos que tienen que solventar las familias[284].

172. La CIDH observa que los Estados americanos han emprendido diversos esfuerzos para garantizar la universalidad de la educación. Destaca que en términos de acceso a la escuela, la mayoría de Estados americanos ha logrado o están a punto de lograr

---

[283] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3, 8 de diciembre de 1999. Disponible en Internet: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/462/19/PDF/G9946219.pdf?OpenElement.

[284] Naciones Unidas, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a la educación de las niñas, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, V. Muñoz Villalobos, 8 de febrero de 2006, párr. 66.

la paridad en cuanto a la matriculación. En la mayoría de los países se ha incrementado la tasa de egreso de la educación primaria y el acceso a la educación secundaria, terciaria y universitaria, sobretodo entre las mujeres. Países como Venezuela, Bolivia, Cuba, y Nicaragua han sido nombrados por UNESCO como territorios libres del analfabetismo.

173. Sin embargo, si bien la ruta hacia la igualdad entre los géneros a través de la educación ha tenido algunos avances, el recorrido aún dista de culminar. La accesibilidad es un elemento importante para alcanzar la igualdad en la educación, pero es insuficiente para lograr una educación en condiciones de igualdad. Tal como lo ha señalado el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, la accesibilidad por sí sola, "no representa una garantía y que la necesidad de impulsar la educación de calidad, basada en el aprendizaje y en la vivencia de los derechos humanos, es requisito para desarrollar una resistencia eficiente contra todas las formas de exclusión y discriminación"[285].

174. La Comisión Interamericana nota que persisten barreras que requieren ser abordadas por los Estados miembros de la OEA. Algunas barreras de tipo estructural afectan tanto a niñas como niños, tales como la pobreza, la infraestructura inadecuada de las escuelas, la ubicación geográfica de los centros educativos, la falta de transporte adecuado, los costos tanto de libros escolares y textos, entre otras. Sin embargo, estos desafíos afectan a las niñas de forma diferenciada. Por ejemplo, la falta de sanitarios adecuados para las niñas que ingresan a la pubertad influye en el ausentismo de éstas y la lejanía de los centros educativos las expone a riesgos respecto de su integridad personal. Asimismo, las niñas y las mujeres enfrentan otras barreras como la falta de voluntad de las familias de brindar educación a las hijas, las responsabilidades familiares asignadas a las niñas y adolescentes, los estereotipos en los currículos escolares que perpetúan la discriminación contra las mujeres, el embarazo adolescente, la violencia contra las mujeres y las niñas, entre otros.

175. Asimismo, las niñas y mujeres que habitan en zonas rurales, las indígenas y/o afrodescendientes están más propensas a enfrentar las barreras mencionadas, ya que se encuentran en una mayor situación de riesgo a violaciones de sus derechos humanos. Estos grupos concentran los mayores índices de analfabetismo en la región.

176. En efecto, entre las barreras persistentes en la región, el propio sistema educativo que se imparte puede constituir el principal obstáculo para lograr una educación en condiciones de igualdad. La persistencia de una educación basada en "currículos ocultos" - en donde quienes imparten la enseñanza trasmiten concepciones estereotipadas sobre el rol de las mujeres en la sociedad frente a los hombres - constituye una fuente de reproducción de la discriminación social. Estos "currículos ocultos" pueden implicar también la utilización de libros de texto que refuerzan estereotipos de género al describir a los niños como los proveedores del hogar y a las niñas como amas de casa. Ello contribuye a la perpetuación de la desigualdad de género que justamente se busca corregir. Otro

[285] Naciones Unidas, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a la educación de las niñas, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, V. Muñoz Villalobos, 8 de febrero de 2006, párr. 63.

ejemplo lo constituye la sola inclusión en los textos escolares de hombres y la falta de figuras mujeres.

177. Igualmente la invisibilización de la diversidad cultural o la ausencia de la perspectiva "intercultural" en los textos escolares contribuye a perpetuar la exclusión de algunos grupos étnicos y raciales, y de las mujeres que constituyen parte de estos grupos.

178. Otra barrera que limita a las niñas y adolescentes disfrutar de su derecho a la educación constituye la deserción escolar y el ausentismo. En este sentido, el embarazo adolescente es de principal preocupación, especialmente cuando en el propio entorno escolar, sea a través de leyes, reglamentos o prácticas, se prohíbe que las adolescentes embarazadas continúen con sus estudios. Asimismo, el nivel de asignación de responsabilidades familiares a las niñas, particularmente en las zonas rurales, afectará su desempeño en la escuela. En otros casos, el acoso sexual y la violencia contra las niñas y adolescentes en las escuelas y la falta de protección frente a estos actos, constituyen otros factores que alejan a las niñas del entorno escolar y por tanto del disfrute de su derecho a la educación.

179. Por otro lado, resulta alarmante que a pesar del incremento en algunos Estados americanos del número de mujeres que egresan de la educación superior, ello no se traduce en mejores empleos y salarios en comparación con los hombres. Esta situación exige un análisis integral de lo que está sucediendo con las mujeres en el mercado laboral y en su contratación. A los Estados les corresponde lograr que la educación de todas las niñas sin discriminación les abra las oportunidades de desarrollarse a nivel profesional en igualdad de condiciones.

180. Existe consenso internacional en que la educación de las niñas y las adolescentes tiene un efecto multiplicador, tanto para ellas como para la sociedad. A nivel universal, los niños y niñas cuyas madres no han recibido una educación tienen más del doble de probabilidades de no acudir a la escuela en comparación con los niños y niñas cuyas madres han recibido algún tipo de educación. En los países en desarrollo, un 75% de los niños y niñas no escolarizados son hijos de madres que no han recibido una educación[286]. Asimismo, las mujeres que han recibido algún tipo de educación tienen menos probabilidades de morir durante el parto; más probabilidades de que sus recién nacidos sean sanos; más probabilidades de enviar a sus hijos a la escuela; tienen una mayor capacidad para protegerse ellas mismas y de proteger a sus hijos contra el VIH/SIDA, la trata y la explotación sexual; y tienen más probabilidades de contribuir plenamente al desarrollo político, social y económico[287].

---

[286] UNICEF, Logros y Perspectivas de Género en la Educación, el Informe GAP, Disponible en Internet: http://www.unicef.org/spanish/publications/files/The_GAP_Report_(S).pdf

[287] UNICEF, Logros y Perspectivas de Género en la Educación, el Informe GAP, Disponible en Internet: http://www.unicef.org/spanish/publications/files/The_GAP_Report_(S).pdf; Véase también Naciones Unidas, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a la educación de las niñas, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, V. Muñoz Villalobos, 8 de febrero de 2006, párr. 39.

181. Como otros derechos humanos, el derecho a la educación le impone a los Estados miembros de la OEA la obligación de respetar, proteger y cumplir con las características interrelacionadas del derecho, es decir, la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

182. Recientemente, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en un Proyecto de Declaración sobre educación y formación en materia de derechos humanos señaló[288]:

> El Estado tiene asimismo la obligación de proteger e impartir la educación y la formación en derechos humanos, determinado el marco jurídico de la actividad de otras entidades públicas o privadas, principalmente las escuelas y universidades, velando por la formación profesional de los docentes, fijando garantías mínimas y favoreciendo las prácticas óptimas, particularmente en materia de no discriminación e igualdad efectiva.
>
> El Estado tiene una responsabilidad particular en cuanto a la realización efectiva del derecho a la educación y la formación en derechos humanos de los grupos vulnerables, movilizando sus medios con arreglo a los criterios de la accesibilidad, la aceptabilidad, la dotación adecuada y la adaptabilidad de la educación y la formación.

183. La CIDH considera que mientras los Estados no asuman que la educación de las niñas y las mujeres es un derecho humano y no un servicio, y que la discriminación es una de las causas que las limitan en el ejercicio de este derecho, los esfuerzos en la lucha por la igualdad en la educación de las niñas serán insuficientes. Debido a la relación entre el derecho a la educación y otros derechos humanos, un abordaje integral de la educación requiere el trabajo conjunto con otros sectores involucrados como el sector trabajo, justicia y salud.

184. Ello demanda la implementación de políticas públicas respaldadas con recursos financieros adecuados, así como medidas de monitoreo para evaluar su efectividad. La Comisión ha recibido información que indica que la inversión en la educación de algunos Estados americanos continúa siendo insuficiente. Si bien la mayoría de los Estados americanos garantizan la gratuidad de la educación hasta por lo menos la primaria, otro desafío para los Estados consiste en cómo garantizar que las niñas y adolescentes puedan finalizar la educación superior en los países en los que ésta no se garantiza.

185. La CIDH considera que se requiere desarrollar mejores mecanismos de rendición de cuentas que involucren al Estado, lo que comprende el poder ejecutivo y legislativo, así como a los proveedores de servicios, como a los centros educativos, las

---

[288] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos, 27 de enero de 2010, A/HRC/AC/4/L.2, párrs. 17 y 18.

familias y los estudiantes. El problema de la discriminación en la educación no es un problema sólo de la escuela, sino que comprende a todos los integrantes de la sociedad.

186. La CIDH presenta en la próxima sección el marco jurídico aplicable al derecho a la educación. Después continúa con un análisis de temas prioritarios en el siguiente orden: a) la igualdad en la educación y la correlación entre niveles educativos y acceso al mercado laboral; b) la situación de sectores en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos; c) los currículos; d) situación de las niñas embarazadas; e) formas de violencia contra las mujeres en las escuelas y mecanismos de denuncia; y f) la situación relacionada con las estadísticas e indicadores.

2. Marco jurídico aplicable

187. El derecho a la educación goza de un reconocimiento extenso en una diversidad de instrumentos internacionales e interamericanos de derechos humanos.

188. En el marco del sistema interamericano de derechos humanos, el artículo 49 de la Carta de la OEA dispone que los Estados miembros deben llevar a cabo esfuerzos para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la educación. Según la Carta, la educación primaria debe ser obligatoria y gratuita; la educación media debe extenderse progresivamente a la mayor parte posible de la población; y la educación superior debe estar abierta a todos. La Declaración Americana en su artículo XII igualmente reconoce el derecho de toda persona a una educación en "los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas", y con miras a "lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad". Dispone asimismo la Declaración Americana que el derecho a la educación comprende el de "igualdad de oportunidades" en todos los casos y el recibir al menos la educación primaria de forma gratuita.

189. En este sentido, la Carta Democrática Interamericana complementa estos principios estableciendo el vínculo estrecho entre la educación, la democracia, y la erradicación de la pobreza. Describe a la educación como "un medio eficaz para fomentar la conciencia de los ciudadanos con respecto a sus propios países y, de esa forma, lograr una participación significativa en el proceso de toma de decisiones", y destaca el carácter esencial de que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y a las mujeres, las personas que habitan en zonas rurales, y las personas que pertenecen a grupos minoritarios[289].

190. En la misma línea, el Protocolo de San Salvador engloba características del derecho a la educación en su artículo 13(3), estableciendo que el pleno ejercicio de este derecho comprende las siguientes aristas:

a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

[289] Véase preámbulo y artículo 16 de la Carta Democrática Interamericana.

b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.

5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes.

191. El Protocolo de San Salvador, en su artículo 16, igualmente consagra el derecho de todo niño y niña a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en los niveles más elevados del sistema educativo.

192. Este derecho ha sido objeto de obligaciones contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el PIDESC y la CEDAW, entre otros instrumentos internacionales. La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 26 protege el derecho a la educación con miras a lograr “el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”.

193. El PIDESC recoge este principio en su artículo 13, destacando sobre cada nivel de enseñanza que: a) la enseñanza primaria debe ser gratuita, obligatoria y asequible para todos; b) la enseñanza segundaria – incluyendo la técnica y profesional – debe ser generalizada y accesible a todos, “por cuantos medios sean apropiados”, y por la implementación progresiva de la enseñanza gratuita; c) la enseñanza superior debe ser también accesible a todos, “sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados”, y por la implementación progresiva de la enseñanza gratuita; y d) la educación fundamental debe fomentarse, “en la medida de lo posible” para aquellas

personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. El PIDESC asimismo establece el derecho de los padres y de tutores legales de escoger para sus hijos o estudiantes escuelas que no sean públicas, "siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza", y de recibir educación religiosa o moral de acuerdo a sus propias convicciones. El PIDESC igualmente provee sobre el sistema escolar que se debe perseguir activamente su desarrollo en todos los ciclos de enseñanza, incluyendo la adopción de sistemas adecuados de becas y el mejoramiento de las condiciones materiales del cuerpo docente.

194. El Comité DESC asimismo ha establecido que la educación "es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos", y es el principal medio que "permite a adultos y a menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades"[290]. Desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer y en la promoción de los derechos humanos en general. El Comité identifica elementos claves del ejercicio del derecho a la educación, entre ellos[291]:

> a) *Disponibilidad*: Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.
> b) *Accesibilidad*: Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
>
> > i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación).
> > ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna

[290] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 18: El Derecho a la Educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cuturales), 1999, párr. 1.

[291] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 18: El Derecho a la Educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cuturales), 1999, párr. 6.

> (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
> iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. […] mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

c) *Aceptabilidad*: La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres.

d) *Adaptabilidad*: La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

195. El Comité DESC asimismo ha establecido sobre el derecho a la educación que en conformidad con el principio de igualdad y la obligación de no discriminar contra las mujeres, los Estados Partes deben establecer los mismos criterios de admisión para niños y niñas en todos los niveles de educación; implementar campañas de sensibilización para que las familias desistan de ofrecer un trato preferencial a los niños cuando envíen a sus hijos a la escuela, así porque los planes de estudio fomenten la igualdad y la no discriminación; y crear condiciones favorables para la seguridad de las niñas en particular en las escuelas[292]. El Comité ha destacado que las obligaciones de no discriminar y de proteger la igualdad ante la ley, establecidas en el Pacto, aplican de forma inmediata a todos los aspectos del ejercicio del derecho a la educación, en todos los ciclos de enseñanza[293].

196. La CEDAW también ha consagrado en su artículo 10 la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, "a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación". Conforme al principio de igualdad y la no discriminación los Estados están obligados a ofrecer a las mujeres: a) las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional y acceso a estudios en todos los ciclos de enseñanza, tanto en zonas rurales como urbanas; b) acceso a los mismos programas de estudio y personal docente el mismo nivel profesional; c) la eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y las formas de enseñanza; ejercicio que puede comprender la modificación de libros, programas escolares y métodos de enseñanza; d) las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras

---

[292] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 30.

[293] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 13, El Derecho a la Educación (artículo 13 del Pacto)*, 8 de diciembre de 1999, párr. 31.

subvenciones para cursar estudios; e) las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación complementaria como los programas de alfabetización funcional y de adultos; e) la reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios; f) las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física; y g) acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia.

197. Este marco de obligaciones orientado hacia la eliminación de la discriminación en el ejercicio al derecho a la educación ha sido recogido también en otros instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño[294], y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial[295]. Vale destacar finalmente instrumentos internacionales como la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza[296], la cual contiene una prohibición general de discriminación en esta esfera, y prohíbe que, entre otras disposiciones, el excluir a una persona o a un grupo de acceso "a los diversos grados y tipos de enseñanza"; limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo; instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana"[297].

3. Temas prioritarios

a. La igualdad en la educación y la correlación entre niveles educativos y el acceso al mercado laboral

198. A continuación se presentan algunas cifras que reflejan la situación del derecho a la educación de las niñas en las Américas. La CIDH destaca que alcanzar la "paridad" es un elemento importante a tomar en consideración respecto del acceso a la educación. Sin embargo, la misma constituye una cuantificación sobre la matriculación de niñas y adolescentes en las escuelas y en consecuencia no refleja avances destinados a lograr una efectiva igualdad de género.

199. En cuanto a la matriculación en la enseñanza preescolar, la Comisión no tuvo acceso a cifras desagregadas por sexo. Entre 1999 y 2007, la tasa bruta de escolarización en América Latina y el Caribe aumentó un 17%, con aumentos de más del 50% en Ecuador, México, Nicaragua y Panamá, y disminuciones de más del 25% en Chile, Costa Rica y Guatemala. Es decir, se observa que en América Latina y El Caribe, la tasa de matriculación ha aumentado considerablemente pero con variaciones entre los países.

---

[294] Artículos 28 y 29.

[295] Artículos 5 y 7.

[296] Adoptada por La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su undécima reunión, celebrada en Paris, del 14 de noviembre al 15 de diciembre de 1960. La Convención define en su artículo 1(2) la palabra "enseñanza", estableciendo que se refiere "a la enseñanza en sus diversos tipos y grados, y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de esta y las condiciones en que se da".

[297] Artículo 1.1.

Según la información revisada, los obstáculos más importantes para el acceso a los programas de atención y educación en la primera infancia son la pobreza de las familias y el escaso nivel de instrucción de los padres, sin tener en cuenta otros factores como la edad, la disparidad entre los sexos, o el lugar de domicilio[298].

200. La tasa neta de escolarización primaria en América Latina y el Caribe es bastante alta, ascendiendo a un 94%[299]. Esta expansión de la enseñanza primaria ha ido acompañada hacia la paridad entre los sexos. Según la UNESCO, 25 de 36 países de América Latina y el Caribe de los que se dispone de información correspondiente al 2007 han alcanzado la paridad. De los 11 países restantes, hay 9 países en los que la disparidad en la enseñanza primaria se da en detrimento de las niñas, entre los que figuran Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y República Dominicana[300]. Sin embargo, no todos los niños y las niñas que se matriculan en la escuela culminan sus estudios, ya que la conclusión del ciclo primario baja a un 85%. Las estadísticas indican que más niñas culminan la primaria en comparación con los niños.

201. Respecto a la educación secundaria, la tasa neta de escolarización asciende a un 70%, teniendo las mujeres una más alta tasa de escolarización (73%) en comparación con los hombres (68%)[301]. Sin embargo, hay grandes diferencias entre los países. Por ejemplo, Guatemala y Nicaragua tienen una tasa neta de escolarización de 38% y 43% respectivamente, y otros como Cuba tienen una tasa de 87%[302]. Asimismo, la tasa de escolarización va descendiendo mientras las niñas y niños van creciendo. La tasa de escolarización entre las edades de 14 y 18 años desciende a un 50%. Esta situación demuestra que hay ciertos obstáculos que afectan tanto a las y los adolescentes para lograr la permanencia en la escuela.

202. Según la información recibida, los niños tienden a desertar más que las niñas en todos los ciclos educativos. Sin embargo algunos países como Bolivia, Guatemala y Perú registran tendencias diferentes, ya que en estos casos la disparidad es favorable a los hombres en todos los ciclos, disminuyendo en la secundaria[303]. Asimismo, esta tendencia se haría más fuerte en poblaciones indígenas ubicadas en zonas rurales.

---

[298] UNESCO, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010, Panorámica regional: América Latina y el Caribe.

[299] CIDH, Audiencia sobre la "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*" convocada de Oficio, 140º período ordinario de Sesiones, 26 de octubre de 2010; Naciones Unidas, UNESCO, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010, Panorámica regional: América Latina y el Caribe.

[300] UNESCO, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010, Panorámica regional: América Latina y el Caribe; CIDH, Audiencia sobre la "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*" convocada de Oficio, 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[301] CIDH, Audiencia sobre la "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*" convocada de Oficio, 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[302] CIDH, Audiencia sobre la "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*" convocada de Oficio, 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[303] CIDH, Audiencia sobre la "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*" convocada de Oficio, 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

203. Ahora bien, si bien los adolescentes son los que más abandonan los estudios a partir de la enseñanza media, los motivos que llevan a los adolescentes a abandonar sus estudios son diferentes de los motivos de las adolescentes y por ello, ambas situaciones requieren de un análisis y abordaje diferente. Según la información recibida, los motivos que llevan a los adolescentes a abandonar el sistema educativo están más relacionados con asumir tempranamente "su condición de proveedor económico", mientras que las adolescentes abandonan las escuelas para asumir responsabilidades familiares y de cuidado en el hogar.

204. Diversas fuentes consultadas indican que en la mayoría de los países de América Latina y algunos del Caribe, a pesar de que sigue siendo un desafío el acceso de las mujeres a la educación secundaria y universitaria, se ha registrado un avance importante en esta esfera. Según la CEPAL, cifras globales indican que las mujeres superan a los hombres en el porcentaje de graduados de la educación superior. Así, entre la población de jóvenes, el porcentaje de mujeres con 13 años o más de estudio era del 10,5% en 1994 y el de hombres era del 9,6%. En el 2007, esta proporción aumenta al 17% de las mujeres y el 13,4% de los hombres y se observa que las mujeres tienen más años de estudio[304]. Por ejemplo cifras proporcionadas por el Gobierno de Panamá indican que en términos de matrícula de estudio de post-grado, la participación en el 2005 fue de 64% para las mujeres y 36% para hombres, que equivale a 1.78 mujeres para cada hombre matriculado en post grado. En el caso de Canadá, en el 2007-2008, las mujeres representaban aproximadamente el 57,5% de estudios universitarios, 55% de estudios de postgrado y el 46% de estudios de doctorado[305].

205. No obstante, a pesar de estos avances, no se han registrado los mismos niveles de acceso al mercado laboral de las mujeres tanto en América Latina como en El Caribe, particularmente en cuanto a empleos de calidad o mejores remuneraciones. Esta situación refleja la existencia de otros factores que limitan a las mujeres su inserción en el mercado laboral en igualdad de condiciones con los hombres. Por ejemplo en Estados Unidos, a pesar del alto nivel de educación de las mujeres, éstas ganan 70 centavos menos por hora que los hombres[306]. Asimismo, en su informe sobre "Los Derechos de las Mujeres en Chile: La igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política", la CIDH notó el alto nivel de educación que vienen alcanzando las mujeres en dicho país, el cual es incluso mayor que el de los hombres, pero que no se traduce en empleos con mayor nivel de responsabilidad ni con mejores sueldos. La Comisión manifestó su preocupación por la alarmante brecha salarial existente entre hombres y mujeres que se desempeñan en el mismo trabajo, la cual se acentúa mientras más responsabilidades exige el cargo[307].

---

[304] CEPAL, División de Asuntos de Género. Examen y evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el Documento Final del Vigésimo Tercer Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General (2000) en países de América Latina y El Caribe. Véase también UNESCO, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010, Panorámica regional: América Latina y el Caribe.

[305] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Canadá.

[306] Reuniones de expertas organizadas por la CIDH en el marco de esta iniciativa.

[307] CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, 27 de marzo de 2009, párr. 133.

206. Algunos Estados americanos como Argentina y Bolivia reconocen la brecha que existe entre el incremento del número de mujeres profesionales que egresan de la educación superior y su baja inserción en el mercado laboral, lo que a su vez no se traduce en mejores empleos y salarios en comparación con los hombres[308]. Esta situación requiere de un análisis a profundidad respecto al comportamiento de las empresas tanto públicas como privadas en cuanto a la contratación de mujeres, a la persistencia de patrones sociales discriminatorios que influyen en la contratación de las mujeres y a otras razones que pueden estar limitando el acceso a las mujeres al mercado laboral, como por ejemplo la maternidad y cómo la misma impone socialmente a las mujeres la carga social del rol del cuidado.

207. Por otro lado, la CIDH considera que es importante que se analice la situación de las niñas y adolescentes que no han culminado sus estudios y que no trabajan pero se dedican a labores domésticas. Este grupo es de gran riesgo ya que se encuentra invisibilizado por las estadísticas existentes y requieren medidas especiales de atención.

b. Situación de sectores en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos

208. La CIDH observa que a pesar de los avances registrados en los países en cuanto al acceso a la educación de la población en general, las cifras invisibilizan la realidad de algunos sectores de niñas y mujeres que se encuentran en situación de particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos, como las niñas y mujeres en situación de pobreza, las que habitan en zonas rurales, las indígenas y las afrodescendientes.

209. En Centroamérica, el 25% de las personas mayores de 15 años son analfabetas, principalmente niñas y mujeres pobres, indígenas y residentes de las zonas rurales[309]. En el Perú, de la cantidad global de personas analfabetas, el 75% son mujeres y en el área rural el 37% de mujeres son analfabetas[310]. Cifras proporcionadas por el Estado ecuatoriano indican que las más altas tasas de analfabetismo corresponden a la población indígena y dentro de este grupo, el 31.5% corresponde a mujeres y el 17.5% a hombres. En la población mestiza el analfabetismo alcanza el 7.6% para las mujeres y 5.6% para los hombres y en la población afroecuatoriana 7.8% para mujeres y 6.8% para hombres. En Guatemala, las niñas de familias indígenas pobres ingresan a la escuela en promedio un año más tarde que las hijas de las familias indígenas que no son pobres. Además sus probabilidades de desertar la escuela son mayores[311]. Cifras aportadas por el Estado

---

[308] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Argentina y del Estado Plurinacional de Bolivia.

[309] Naciones Unidas, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a la educación de las niñas, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, V. Muñoz Villalobos, 8 de febrero de 2006, párr. 46.

[310] Rosa María Mujica y José María García, Las niñas somos importantes, Experiencia de Promoción de Equidad de Género en las escuelas rurales de Quispicanchi, Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz, 2006, pág. 13.

[311] UNESCO, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010, Panorámica regional: América Latina y el Caribe; CIDH, Audiencia sobre la "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos*

Continúa…

panameño indican que en el 2003, el analfabetismo masculino nacional era de 6% y el de las mujeres 7.6% mientras que el de las mujeres indígenas era del 53.3%, casi el doble que el analfabetismo masculino indígena, que se situaba en 23.4%[312]. El Estado de Panamá por su parte ha sostenido que sus indicadores de educación en áreas urbanas y rurales indican que existen limitaciones en el logro de equidad e igualdad de oportunidades para las mujeres. Asimismo ha señalado que si bien comparativamente es mejor el porcentaje de niñas indígenas en el proceso de escolarización en relación a niños indígenas, las mujeres y niñas indígenas continúan siendo los grupos más vulnerables debido a la falta de opciones educativas adecuadas a su realidad cultural y socioeconómica[313]. El Estado mexicano ha señalado que las condiciones de aislamiento y marginación de amplios sectores, especialmente críticas en las localidades más pequeñas, han dificultado que los programas de educación lleguen a una mayor proporción de población. En las localidades menores a 2500 habitantes las tasas de analfabetismo son extremadamente elevadas y las brechas por sexo son más amplias comparadas con el contexto nacional.

210. Las niñas y mujeres en situación de pobreza, que habitan en zonas rurales, las indígenas y las afrodescendientes enfrentan barreras particulares en cuanto a la accesibilidad y permanencia en la escuela[314]. Entre ellas destaca las relacionadas a la escuela en sí, como su ubicación geográfica. Por ejemplo, algunos locales educativos son insuficientes o distantes. Tanto la distancia y el costo del transporte constituye una barrera que afectará tanto el acceso como la permanencia en la escuela. Además, la persistencia de costos adicionales para útiles escolares y libros de texto constituyen una barrera en el acceso a la escuela. Asimismo, la falta de una infraestructura adecuada en las escuelas, como el no contar con sanitarios completos y en funcionamiento, afectarán a las niñas y adolescentes, particularmente cuando inicien la pubertad.

211. Por otro lado, las niñas y mujeres en las zonas rurales y las indígenas enfrentan barreras culturales cuando las familias no consideran que la inversión en la educación de sus hijas sea importante o cuando tienen asignadas responsabilidades familiares y de cuidado que deben cumplir.

212. La CIDH considera que otra barrera que enfrentan las niñas y mujeres en el acceso a la educación está relacionada con la situación de las niñas que pertenecen a minorías étnicas y hablan un idioma distinto al de la educación que se imparte. Esta situación se ve reforzada con currículos que adolecen de falta de sensibilidad sobre el tema de la diversidad cultural. Ello puede generar un efecto disuasivo para no continuar en la escuela. Particularmente en zonas rurales y/o alejadas, es necesario evaluar la calidad de

---

…continuación
Económicos y Sociales" convocada de Oficio, 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010. Disponible en Internet: http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=120&page=2

[312] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Panamá.

[313] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Panamá.

[314] CIDH, Audiencia Temática, 143º período ordinario de sesiones, *Acceso a la Educación de Mujeres Indígenas, Campesinas, Afrodescendientes y de Sectores Rurales,* 25 de octubre de 2011.

la educación que se imparte, ya que la calidad contribuye a que la educación sirva efectivamente para que las niñas y adolescentes adquieran las competencias necesarias para que puedan desenvolverse bien en la vida. Al respecto, la CIDH ha recibido información que indica que en zonas alejadas a veces no se cuenta con el número de profesores necesarios.

213. A pesar del reconocimiento por los Estados de esta situación, particularmente en el caso de Estados que cuentan con planes y programas para abordar los temas identificados en esta sección, no se cumple con su debida implementación y por tanto funcionan únicamente como valor declarativo. En consecuencia la educación intercultural continúa siendo un desafío pendiente.

214. Varios Estados americanos han reconocido estos problemas y la importancia de abordar las necesidades particulares de estos grupos. Asimismo han identificado que las grandes diferencias en logros educativos en la educación entre el área urbana y rural tienen diversas causas, entre ellas mayor oferta en áreas urbanas y limitado acceso en áreas rurales por la dispersión de la población. Otras causas incluyen los patrones culturales que en el caso de las niñas se traduce en una deserción escolar o mayor ausentismo debido a que adquieren compromisos familiares a una más temprana edad que en el área urbana.

215. Para garantizar el acceso y la permanencia de la niñas en las escuelas, particularmente las niñas indígenas y/o las que habiten en zonas rurales, es necesario asegurar el traslado de niñas a la escuela, así como desarrollar un sistema que se adecúe a la realidad y las condiciones de las niñas garantizando su desarrollo integral y asistencia para que puedan culminar sus estudios. Ello incluye la flexibilización de los horarios y calendarios escolares. Asimismo, particularmente en el caso de las niñas en zonas rurales, se requiere hacer un análisis sobre la carga cotidiana de tareas que les son asignadas por la familia. Por otro lado, la CIDH ha recibido información sobre el ausentismo de las adolescentes de las escuelas cuando empiezan la menarquia. Esta situación requiere de los Estados una atención integral de las niñas en la etapa de la pubertad que incluya una visión positiva de la sexualidad.

216. En este sentido, el Estado de Perú indicó la existencia de la Ley de Fomento a la Educación de la Niña y Adolescente Rural (Ley 27558), que obliga al Estado a formular políticas educativas que respondan a las necesidades de las niñas y adolescentes rurales. El Estado Plurinacional de Bolivia creó el Bono Juancito Pinto con la finalidad de evitar la deserción escolar. El programa busca incentivar la matriculación, permanencia y culminación de los niños y niñas que asisten de forma regular a los ocho cursos de primaria en todas las escuelas públicas, a través de la entrega de un bono anual de Bs 200; monto que ayuda a las familias a cubrir los costos de materiales de estudio, transporte, educación u otros, en los cuales incurren por el envío de sus hijos a la escuela. El Estado de Guatemala indicó que vienen tratando de garantizar la permanencia en la escuela a través de la implementación de un programa de becas de excelencia para niñas que no cuentan con recursos económicos, así como a través de transferencias monetarias condicionadas a que las familias lleven a sus hijos a chequeos médicos y a las escuelas. El Estado de Panamá cuenta con varios programas dirigidos a fortalecer la educación en las áreas

rurales[315]. En octubre de 2009, el Estado de Argentina implementó la Asignación Universal por Hijo para la Seguridad Social, destinada a todos los niños de 0 a 18 años. La continuidad en la recepción de la asignación y la efectivización de un 20% de su monto tienen como condicionalidad la asistencia escolar y la atención de la salud.

c. Los currículos

217. La currícula y los textos escolares que se utilizan en la enseñanza son quizás el mayor desafío que enfrentan todos los Estados de la región para eliminar la discriminación y garantizar una efectiva educación en condiciones de igualdad. En efecto, la estructura curricular puede constituir la fuente principal de desigualdad. Los textos escolares y la currícula pueden perpetuar los estereotipos que impiden alcanzar la igualdad de género. Los conocimientos y valores que se inscriben en la currícula deben estar libres de cualquier elemento que pueda constituir discriminación en función del sexo, género, edad, religión, posición social, etc. Una educación que no esté basada en un enfoque de derechos humanos tiende a transmitir las desigualdades de género persistentes.

218. Esta tarea requiere la modificación de libros y textos escolares impregnados de imágenes que perpetúan roles tradicionalmente asignados a varones y mujeres, o textos que no incluyan a las mujeres. Ello también implica revisar textos escolares que colocan a las mujeres como sujetos pasivos y a los hombres como los que hacen historia. También requiere la revisión del lenguaje utilizado en el sistema educativo, tanto en la impartición de la educación como en los textos escolares que puede ser sexista o discriminatorio. Una educación libre de estereotipos es el reto pendiente en todos los Estados americanos. Sobre el particular, el Estado de Bolivia ha reconocido que aún constituye un desafío para el Estado la incorporación de la perspectiva de género en los textos escolares[316]. Asimismo el Estado de Panamá hizo referencia a la Ley 4 de 1999 mediante la cual establece normas orientadas a proteger el derecho a la educación en condiciones de igualdad y equidad para mujeres y niñas[317].

219. Asimismo, algunos estudios indican que algunas formas de educación continúan reforzando patrones culturales que promueven que las mujeres entiendan el mundo desde la narrativa y no de la construcción[318]. La evidencia de algunos países indica que los niños tienen mejor rendimiento en áreas como las matemáticas y las niñas en las

---

[315] El Gobierno de Panamá destaca el Programa de Alimentación Complementaria del Ministerio de Educación, el Programa de Nutrición Escolar, Programa de Solidaridad Alimentaria, Programa Familias Unidas, entre otros.

[316] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Bolivia.

[317] El artículo 17 de la Ley 4 de 1999 establece que "la política pública que promoverá el Estado panameño en materia de educación y cultural, para la igualdad de las oportunidades de la mujer, comprende: la actualización de los perfiles y los planes y programas de estudio, a fin de eliminar el enfoque y los contenidos sexistas y androcéntricos de los textos escolares y materiales educativos, desde el nivel preescolar hasta la universidad. Además se debe capacitar a los (as) docentes en el componente de género, para que se aplique en todo el proceso de enseñanza aprendisaje en los distintos niveles del sistema educativo".

[318] CIDH, Audiencia sobre la "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*" convocada de Oficio, 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

ciencias sociales[319]. Según la CEPAL, esta especialización en determinadas áreas de trabajo puede convertirse en diferentes niveles salariales en el futuro. Asimismo, el hecho que más niños que niñas se dediquen al área científica podría indicar que las familias y los profesores fomentan que los niños sigan estas áreas de estudio. A pesar de la importancia de hacer este análisis para las niñas y niños de América Latina, no existen fuentes de información disponibles[320].

220. Por otro lado, diversas organizaciones han hecho referencia al currículum oculto, entendido éste como el "conjunto de prácticas habituales en el sistema educativo que no están explicitadas en forma patente, pero que forman parte de los hábitos de la docencia, tanto en términos de atención al alumnado como de observaciones y valoraciones que el profesorado realiza"[321]. La CIDH considera que los Estados aún no analizan la problemática de la educación de una manera integral por lo que los profesores también pueden estar transmitiendo estereotipos discriminatorios, desde su propia percepción sobre los roles sociales que consideran deben cumplir los hombres y las mujeres.

221. En este sentido, la CIDH considera que el rol de las y los educadores en este proceso es vital, ya que ellos son la fuente directa en la formación de las y los educandos. Consecuentemente, la formación magisterial, y el aseguramiento que las y los docentes en todos los niveles de la educación tengan una formación en derechos humanos, libres de perjuicios y estereotipos, debe ser una prioridad para los Estados.

222. Otro tema que está muy relacionado para alcanzar la igualdad de género en la educación se relaciona con la composición del profesorado. Expertos y expertas en el tema coincidieron en la necesidad de que los Estados garanticen no sólo la paridad en la composición del profesorado, sino que impulsen una mayor presencia de mujeres en las altas jerarquías en las instituciones educativas y en los niveles de toma de decisiones[322].

d. Situación de las niñas embarazadas

223. Los altos niveles de embarazo adolescente es un problema grave en la región. Anualmente se registran alrededor de 2 millones de madres entre 15 y 19 años y aproximadamente 54.000 nacimientos de madres menores de 15 años de edad[323]. Las

---

[319] El Gobierno de Jamaica indicó que las niñas tenían un rendimiento superior que los niños en inglés y los niños tenían un mejor rendimiento en matemáticas.

[320] CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, Trabajo, educación y salud de las niñas en América Latina y el Caribe: indicadores elaborados en el marco de la plataforma de Beijing, Daniela Zapata Sapiencia, abril 2007, págs. 24-25.

[321] CEPAL, La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo. Julio de 1998.

[322] Reuniones de expertas organizadas por la CIDH.

[323] Organización Panamericana de la Salud, *Salud en las Américas 2007, Volumen I – Regional*, Publicación Científica y Técnica No. 622, 2007, pág. 145. Disponible en Internet: http://www.paho.org/hia/vol1regionalcap4.html.

estadísticas muestran que los altos índices de embarazos en adolescentes no han disminuido de manera significativa desde 1990, a pesar de la reducción en la fertilidad total en la región[324]. Al respecto, la CIDH ha señalado anteriormente que el embarazo precoz plantea varios riesgos: además de los problemas de salud, un mayor riesgo de abortos, en condiciones inseguras, y de interrupción de la educación[325].

224. El embarazo en la adolescencia es una de las causas principales de la deserción escolar en las niñas y en la mayoría de los casos dicha deserción es de carácter permanente. La CIDH ha recibido información que indica que las adolescentes embarazadas abandonan las escuelas por ser discriminadas tanto por otros u otras estudiantes o por la presión ejercida por otros padres de familia para que sean expulsadas. En otros casos la discriminación se da a través del personal docente y/o de la institución educativa que a través de sus leyes, políticas y/o prácticas las obligan a abandonar sus estudios para "no dar el mal ejemplo". En otros casos, las múltiples inasistencias conllevan a que pierdan su regularidad[326] y en consecuencia el año escolar sin que haya mecanismos especiales que atiendan esta situación.

225. El abordaje de este problema en la región no es uniforme. La CIDH observa que varios países de la región como Argentina[327] y Perú[328], garantizan a través de su legislación la permanencia de las adolescentes embarazadas en las escuelas. Otros países como Ecuador[329] cuentan con normas de protección contra la discriminación frente al embarazo, y en otros casos como Panamá[330] se garantiza de forma obligatoria la continuación de los estudios de las adolescentes embarazadas. En Venezuela, el Estado informó sobre la Ley Orgánica de Protección del Niño, Niña y Adolescente, la cual prohíbe

---

[324] Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio 2007. Disponible en Internet: http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/UNSD_MDG_Report_2007s.pdf.

[325] CIDH, *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 1, 29 de diciembre de 2003, véase Capítulo V, Los Derechos de la Mujer, párr. 318. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/indice.htm.

[326] CEPAL, División de Asuntos de Género. Examen y Evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el Documento Final del Vigésimo Tercer Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General (2000) en países de América Latina y El Caribe.

[327] Argentina cuenta con la Ley de Educación Nacional 26.206 que establece en su artículo 81 que las autoridades jurisdicicionales adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso y la permanencia en la escuela de las alumnas en estado de gravidez, así como la continuidad de sus estudios luego de la maternidad, evitando cualquier forma de discriminación que las afecten en concordancia con el artículo 17 de la Ley 26.061.

[328] Perú cuenta con el Código de los Niños y Adolescentes, Ley No. 27337 que establece en su artículo 14 el derecho de la niña o adolescentes embarazada a iniciar o proseguir sus estudios lo que debe ser garantizado por la autoridad educativa del colegio, debiendo adoptar las medidas que el caso requiere, evitando que sea objeto de cualquier discriminación.

[329] Ecuador cuenta con un Plan Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, que protege a estudiantes víctimas de discriminación por embarazo. Asimismo, el Código de Niñez y Adolescencia prohíbe medidas discriminatorias por causa de embarazo o maternidad de una adolescente.

[330] Panamá cuenta con la Ley No. 29 de 2002 que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada. Dicha ley garantiza de forma obligatoria la continuación de sus estudios, mediante un sistema de módulos u otra metodología adecuada en cada escuela que se reporte una menor embarazada.

en su artículo 57 las sanciones en la escuela por causa de embarazo de una niña o adolescente.

226. Por su parte, el Estado Plurinacional de Bolivia afirmó que no existen disposiciones que prohíban la permanencia y continuidad en los estudios de las adolescentes y jóvenes embarazadas en etapa escolar, pero reconoció que ésta constituye una práctica habitual en los establecimientos, en donde no se ha tomado conocimiento de los compromisos asumidos por el Estado como el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades.

227. El Gobierno canadiense señaló que las adolescentes abandonan la escuela por razones personales, por ejemplo la maternidad, las probabilidades que regresen a la escuela es de un 30%. La CIDH destaca que la Ley de Educación Nacional (26.206) de Argentina, establezca que las escuelas deben contar con salas de lactancia[331].

228. Por otro lado, en varios países del Caribe, las adolescentes embarazadas son obligadas a abandonar sus estudios. En efecto, la CIDH recibió información del Estado de Santa Lucía que indica que a las adolescentes embarazadas no se les permite continuar en la escuela durante su embarazo, pero que sin embargo, se les da la opción de regresar a los estudios una vez tengan a sus hijos[332]. El Estado de Jamaica indicó que las estudiantes embarazadas no asisten a la escuela, pero que se han realizado cambios en el Código de Educación del Ministerio de Educación (*Education Code of the Ministry of Education*) para permitir, a través de la Fundación del Centro de Mujeres de Jamaica (*Women's Center of Jamaica Foundation*) que las adolescentes embarazadas y las adolescentes madres puedan regresar al sistema escolar[333]. En el caso de Granada, el Estado indicó que las adolescentes embarazadas no continúan en sus estudios de forma regular sino que se les asigna al Programa para Madres Adolescentes para que continúen con sus estudios y reciban atención especial. Una vez que sus hijos hayan nacido y hayan pasado más de tres meses del nacimiento y de haber completado el programa respectivo, las adolescentes madres pueden regresar a la escuela. En Dominica, el gobierno manifestó que si bien la ley prohíbe la discriminación en el sistema educativo, en la práctica, las estudiantes abandonan la escuela porque enfrentan el estigma de los otros estudiantes o de los padres de los mismos. El gobierno de Trinidad y Tobago indicó que no cuentan con una legislación específica pero vienen implementando planes y/ proyectos para garantizar que las adolescentes madres culminen sus estudios[334].

229. El alto nivel de embarazos adolescentes en la región guarda una estrecha relación con la poca información que las adolescentes reciben sobre su sexualidad o con la falta de una educación sexual integral. La CIDH ha recibido información que indica que

---

[331] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Argentina.

[332] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Santa Lucía.

[333] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Jamaica.

[334] Trinidad y Tobado cuenta con un Programa para Madres Adolescentes, sus parejas e hijos que ofrece servicios de guarderías, consejería, cursos, información y nutrición.

cuando las adolescentes inician la pubertad, la falta de toallas sanitarias y servicios higiénicos apropiados en las escuelas influirá en el ausentismo de las adolescentes.

230. Si bien no hay estudios disponibles, expertas en el tema han resaltado la falta de políticas existentes para asegurar que las adolescentes madres regresen a la escuela una vez que han tenido a sus hijos.

231. En este sentido, diversos órganos de protección a los derechos humanos, han enfatizado el deber de los Estados de garantizar sin prejuicio ni discriminación, el derecho a la información, educación y servicios sobre salud sexual para todas las mujeres y niñas[335]. En particular, el Comité ha señalado la obligación de los Estados de garantizar información y servicios necesarios para abordar cuestiones relativas al VIH/SIDA y otras enfermedades transmitidas por contacto sexual, incluso información y asesoramiento sobre todos los métodos de planificación familiar[336]. Particularmente respecto del acceso a información en materia reproductiva de las adolescentes, el Comité sobre los Derechos del Niño ha establecido el deber de los Estados de brindar a las adolescentes el acceso a información sobre el daño que puede causar los embarazos precoces. Igualmente ha establecido que a las niñas y adolescentes embarazadas, se les deberían proporcionar servicios de salud adecuados a sus derechos y necesidades particulares[337]. Para ello se requiere incorporar el enfoque de interculturalidad a fin de comprender los factores sociales y culturales que predominan en estos contextos.

232. La CIDH considera que en base a los principios de igualdad y no discriminación que permean el sistema interamericano, los Estados están en la obligación de garantizar que toda adolescente embarazada continúe sus estudios y que toda adolescente madre regrese a la escuela para que finalice los mismos. Para ello, la CIDH insta a todos los Estados de la región a que adopten todas las medidas necesarias para eliminar cualquier forma de discriminación, sea en leyes, políticas y/o prácticas que estén discriminando a las adolescentes embarazadas en el disfrute de su derecho a la educación. Asimismo, conforme a las obligaciones contraídas internacionalmente, insta a los Estados a que establezcan medidas de monitoreo para evitar que estas situaciones continúen ocurriendo, e implementen las medidas necesarias para asegurar que las adolescentes madres regresen a la escuela una vez han tenido a sus hijos para que culminen sus estudios.

e. Formas de violencia contra las mujeres en las escuelas y mecanismos de denuncia

233. Las niñas y las mujeres en comparación con los hombres están más propensas a sufrir diversas formas de discriminación y violencia en los centros educativos,

---

[335] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 24, La Mujer y la Salud*, párr. 28.

[336] Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 24, La Mujer y la Salud*.

[337] Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos del Niño, Observación General No. 4.

situación que de no ser abordada, influirá tanto en el acceso como en la permanencia. La discriminación contra las niñas en el ámbito educativo ofrece un escenario propicio para distintas manifestaciones de violencia contra ellas.

234. Las formas de violencia que las niñas y mujeres enfrentan pueden tomar diversas formas, desde castigo corporal a violación sexual. Otra forma de discriminación contra las mujeres que ocurre muy a menudo en los centros educativos y que puede conducir a la violencia es el acoso sexual.

235. Distintas agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil han recogido información que ejemplifica el carácter apremiante de la violencia contra las niñas y las mujeres que ocurre en las escuelas[338].

236. Según Amnistía Internacional, un estudio realizado en Estados Unidos mostró que, en las escuelas públicas, el 83 por ciento de las niñas de octavo a undécimo curso (de entre 12 y 16 años) sufrían alguna forma de acoso sexual[339]. Asimismo indicó que en Latinoamérica se ha visto que el acoso sexual en la escuela es un fenómeno generalizado en la República Dominicana, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá, entre otros países[340]. El *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas* de Naciones Unidas[341] también afirma que el abuso sexual, la violencia física y psicológica y el acoso sexual son formas de violencia que tienen lugar en todos los entornos. El abuso sexual de niñas y niños es más común dentro del hogar, pero tiene lugar con frecuencia en la escuela y en otros entornos educativos. El informe señala también que las niñas son más vulnerables que los niños debido a la influencia de relaciones de poder basadas en el género, que están profundamente arraigadas en la sociedad.

237. La organización *Save the Children*, por su parte, ha subrayado que las niñas son las principales víctimas de abuso sexual por parte de sus compañeros y del personal docente en las escuelas y que las demandas sexuales vienen por lo general acompañadas por amenazas de castigo físico, uso de la fuerza, de la manipulación, o de recompensas económicas o académicas. Asimismo destaca que son pocos los docentes que cuentan con una capacitación formal para impartir temas sobre sexualidad, abuso sexual y derechos de la niñez[342]. *Human Rights Watch* por su parte ha destacado que

---

[338] Vease también, CIDH, Audiencia Temática, 143º período ordinario de sesiones, *Violencia sexual en instituciones educativas en las Américas*, 24 de octubre de 2011.

[339] Amnistía Internacional, Datos claves sobre la violencia sexual en la escuela. Disponible en Internet: http://www.amnesty.org/es/key-facts/violence-against-girls

[340] Amnistía Internacional, Datos claves sobre la violencia sexual en la escuela. Disponible en Internet: http://www.amnesty.org/es/key-facts/violence-against-girls

[341] Paulo Sérgio Pinheiro, *Informe Mundial sobre Violencia contra los niños y las niñas*, pág. 7, disponible en: http://www.observatoriodelainfancia.msps.es/productos/docs/informeMundialSobreViolencia.pdf

[342] Save the Children, 10 puntos de aprendizaje esenciales. Escuchar y pronunciarse contra el abuso sexual a niñas y niños, basado en informes de país de Save the Children en Canadá, Colombia, Brasil, Nicaragua, Siria, Sudáfrica, Mozambique, Ruanda, Uganda, Bangladesh, Nepal, España y Rumania. Disponible en: http://www.inocenciainterrumpida.net/recursos/onu.pdf.

además del castigo corporal en las escuelas, permitido aún en muchos países, las niñas corren el riesgo de sufrir violencia sexual tanto por parte de profesores como de estudiantes varones, y pueden verse sometidas a tocamientos, humillaciones verbales, ataques y violaciones[343].

238. Al respecto, según las y los expertos consultados en el tema, una de las barreras principales para abordar estas formas de discriminación y violencia contra las niñas y mujeres en los centros educativos, es la persistencia de una sub-denuncia del problema en la región americana. La mayoría de víctimas no denuncian estos actos por temor a represalias y optan por abandonar sus estudios. A ello se suma que las posibilidades de denuncia en algunos casos son casi nulas, tanto por el desconocimiento de las instancias estatales de protección frente a actos de discriminación y de violencia, o la falta de mecanismos legales adecuados que garanticen la seguridad e integridad en la denuncia, así como al miedo de enfrentar la estigmatización que ello acarrea.

239. La CIDH recibió información que indica que en algunos Estados del Caribe, y en algunas comunidades de América Latina, frente a actos de violencia sexual contra las niñas en el ámbito escolar, la familia de la víctima opta por conciliar con el agresor la no denuncia, a cambio de una suma de dinero. La CIDH insta a que este tipo de prácticas sean eliminadas por ser contrarias a los derechos humanos de las niñas y adolescentes.

240. La información recibida indica que el abordaje de este problema por parte de los Estados no es uniforme. Algunos estados cuentan con mecanismos jurídicos amplios para procesar denuncias en casos de discriminación contra las niñas y mujeres como Guatemala y Argentina. En casos específicos de abuso sexual, la mayoría de Estados americanos cuentan con leyes de protección frente a la violencia. Sin embargo, la CIDH observa la falta de claridad sobre los mecanismos jurídicos con los que las niñas y adolescentes, y sus familiares cuentan para denunciar las diversas formas de discriminación y violencia que enfrentan.

241. El Estado Plurinacional de Bolivia, indicó que cuenta con la Ley 2026 del Código Niño, Niña y Adolescente, que en su artículo 110 establece que todo profesional y funcionario tienen la obligación de denunciar delitos contra la libertad sexual. En El Salvador, el Ministerio de Educación ha elaborado una normativa llamada “Paso a Paso para la denuncia o aviso de los casos de violencia sexual en los centros escolares” con el objeto de garantizar la integridad física y mental de los alumnos y alumnas, en donde se incorporan reformas a la Ley de Carrera Docente sobre las sanciones principales y accesorias por el sometimiento de actos que atenten contra la libertad sexual, así como los procedimientos a seguir en la vía administrativa y penal.

242. El reto de los Estados está en cómo establecer políticas que no sólo protejan a las niñas y mujeres adultas de cualquier forma de discriminación y violencia en

---

[343] Human Rights Watch, *Violencia mundial contra los niños*, septiembre 1 de 2001, disponible en: http://www.hrw.org/es/reports/2001/09/01/blancos-f-cilesviolencia-mundial-contra-los-ni-os.

las escuelas, y en los centros de educación superior, sino además de asegurar que los agresores sean debidamente investigados y sancionados. Por otro lado, es necesario que los Estados adopten las medidas necesarias para garantizar que las niñas y mujeres adultas víctimas de discriminación y violencia no se vean impedidas de continuar con sus estudios.

f. Situación relacionada con las estadísticas e indicadores

243. Según diversas fuentes consultadas, incluyendo la información proporcionada por los Estados, hay una falta de estadísticas e indicadores que puedan brindar mayor información respecto de la situación del derecho a la educación de las mujeres. Si bien en algunos países se han establecido algunos observatorios, éstos no cuentan con el presupuesto suficiente que permita medir efectivamente el avance de las niñas y las mujeres en el disfrute de este derecho.

244. La información revisada indica que las niñas y adolescentes de diferentes grupos lingüísticos y áreas geográficas, que habitan en zonas rurales o que son indígenas y afrodescendientes, constituyen los grupos que requieren de mayor atención por parte de los Estados. A pesar del reconocimiento de esta situación por los propios Estados, no se cuenta con información suficiente, tanto estadísticas e indicadores específicos que puedan rastrear la situación particular de estos grupos.

245. La CIDH observa que algunos Estados cuentan con cifras desagregadas por sexo que están relacionadas con la accesibilidad o matrícula escolar. Ello es un primer paso en la medición del número de niñas que ingresan a la escuela. Sin embargo, se requiere la adopción de otras medidas de medición para lograr un análisis de género más profundo, como por ejemplo estadísticas sobre embarazos adolescentes, deserción escolar, ausentismo, violencia, así como otras barreras que estén limitando a las niñas y adolescentes el disfrute pleno de su derecho a la educación. Asimismo persiste un vacío en cuanto a estadísticas e indicadores sobre el éxito en la implementación de programas en el sector educación con perspectiva de género.

4. Obligaciones inmediatas de los Estados

- Garantizar la gratuidad en la enseñanza pública hasta donde la ley lo establezca y adoptar medidas para facilitar que las mujeres puedan culminar estudios superiores.

- Eliminar cualquier forma de discriminación contra las adolescentes embarazadas y garantizar su permanencia en las escuelas hasta que culminen los estudios.

- Analizar y eliminar cualquier tipo de estereotipo que afecte negativamente el disfrute de las niñas y adolescentes al derecho a la educación. Garantizar que la educación que se imparte, en libros escolares, textos y currícula, esté libre de todo tipo de sesgo discriminatorio en función del sexo, género, edad, posición social, religión, etc.

- Establecer políticas y programas para desarrollar la educación intercultural, con especial atención a las barreras que pueden enfrentar las niñas y las adolescentes que se encuentran en situación particular de vulnerabilidad.

- Desarrollar y aplicar indicadores de derechos humanos que permitan identificar y abordar las causas de discriminación que afectan a las niñas y adolescentes en el disfrute de sus derechos humanos.

C. Acceso y control de recursos por parte de las mujeres

1. Diagnóstico general

246. La CIDH ha manifestado su gran preocupación ante la grave situación de pobreza que afecta al Hemisferio americano[344]. El alto nivel de concentración de la riqueza, y la distribución inequitativa de los recursos económicos, son constantes en la región[345]. Las desigualdades entre los sexos, grupos, y sectores en su acceso a recursos económicos, constituyen tanto causa como factor contribuyente a este ciclo de pobreza[346]. La CIDH ha destacado que:

> Si bien durante los últimos años se consolidó un proceso de recuperación económica y en algunos países se redujeron los indicadores de pobreza e indigencia, siguen existiendo millones de personas que confrontan problemas de desempleo estructural, marginación social e inaccesibilidad a servicios sociales básicos[347].

247. En este escenario, es de gran preocupación para la CIDH la situación de desigualdad "fáctica y jurídica" que afecta a las mujeres, así como a otros sectores tradicionalmente discriminados[348]. Aunque la pobreza afecta a todas las personas, su afectación es diferente para las mujeres, dada su situación de discriminación social y la existencia de cargas adicionales, tales como las funciones familiares, lo cual limita sus posibilidades de acceder a los recursos económicos necesarios para su subsistencia y las de sus familias. Pese a la continua inserción de las mujeres al mercado laboral y al sector educativo, los logros en esta esfera aún son incipientes. La OIT ha establecido como "las mujeres representan un grupo especial dentro de los pobres, que se caracteriza por su alta dedicación en actividades no remuneradas y dependencia económica de los hombres proveedores, así como por su concentración en una reducida gama de ocupaciones,

---

[344] CIDH, *Informe Anual 2008*, Introducción, párr. 2.

[345] Maria Elena Valenzuela, *Desigualdad de género y pobreza en América Latina*, Organización Internacional del Trabajo, 2003, pág. 21.

[346] CIDH, *Informe Anual 2006*, Introducción, párr. 5.

[347] CIDH, *Informe Anual 2006*, Introducción, párr. 5.

[348] CIDH, *Informe Anual 2006*, Introducción, párr. 5.

principalmente informales, con bajos salarios"[349]. Asimismo, las desigualdades y limitaciones en el acceso y control de recursos económicos por parte de las mujeres contribuye a su baja participación en esferas vitales para sus derechos humanos y en asuntos políticos y sociales.

248. Para efectos de este informe, la CIDH identifica tres aristas en la definición del término "recursos económicos". En primer lugar, interpreta el término recursos económicos de forma amplia, incluyendo bienes de naturaleza financiera como los considerados bienes "inmuebles" y "muebles"[350]. Estos pueden constituir el dinero, el ingreso, la propiedad, la tierra y la vivienda, entre otros. En segundo lugar, la CIDH considera comprendidos en este término los métodos y procesos para obtener estos bienes, como el empleo, los negocios, el crédito, los préstamos, los seguros, la herencia, y procesos de decisión legal que pueden tener un impacto en la distribución de los bienes. En tercer lugar, la CIDH considera las prestaciones estatales o no estatales – como la seguridad social - para cubrir eventos en la vida de las mujeres que pueden impactar su autonomía económica, y el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales[351].

249. Tanto el sistema interamericano como el sistema internacional de derechos humanos han identificado una serie de obligaciones pertinentes al derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley de las mujeres en su acceso y control de los recursos económicos en los términos descritos. Han resaltado varios componentes del alcance de los derechos de las mujeres en el ámbito económico, no sólo en tratados y declaraciones, pero también en documentos de consenso respaldados por la comunidad internacional.

---

[349] María Elena Valenzuela, *Desigualdad de género y pobreza en América Latina*, Organización Internacional del Trabajo, 2003, pág. 26.

[350] Las Naciones Unidas define los recursos "económicos" como los factores directos de la producción, incluyendo los activos "inmuebles" como la tierra, la vivienda, los recursos de uso común y la infraestructura, así como a los activos "muebles" como el equipo de producción, la tecnología y el ganado. Define los recursos "financieros" en cambio, como los basados en el dinero, incluyendo los gastos públicos, las corrientes financieras privadas, y la asistencia oficial para el desarrollo, así como también el ingreso, el crédito, el ahorro y las remesas. Véase, Naciones Unidas, *Informe del Secretario General, Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo: El Control por la Mujer de los Recursos Económicos y del Acceso a Servicios Financieros, incluida la Microfinanciación*, A/64/50, 12 de junio de 2009, párr. 1.

[351] Sobre este tercer elemento, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que el derecho a la seguridad social, incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, "ya sea en efectivo o en especie", sin discriminación, con el fin de obtener protección en contra de "a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo". La seguridad social tiene un carácter redistributivo, lo cual significa que tiene un papel importante en reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social, y promover la inclusión de naturaleza social. *Véase*, Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 19, *El derecho a la seguridad social*, párrs. 2 y 3. La Comisión ha incluido el derecho a la pensión como una parte integrante del derecho a la seguridad social, comprendido dentro del alcance del artículo 26 de la Convención Americana. Véase, CIDH, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Admisibilidad y Fondo, *Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras*, Perú, 27 de marzo de 2009, párr. 130.

250. Estos pronunciamientos siendo examinados en su conjunto establecen: a) un vínculo estrecho entre la eliminación de la pobreza, y la protección y el ejercicio de todos los derechos de las mujeres; b) obligaciones de los Estados de garantía de la no discriminación entre los cónyuges en un matrimonio, y en uniones de hecho en la administración de bienes y propiedades, y su protección asimismo en la disolución de la pareja; c) obligaciones de los Estados hacia las mujeres de garantía en el acceso a la propiedad, tierras, vivienda, créditos, y otros bienes bancarios, tanto dentro como fuera del matrimonio; y d) obligaciones de los Estados de garantizar el acceso al trabajo por parte de las mujeres, como una fuente vital de recursos y medio para preservar la autonomía económica, y sus derechos económicos en otros ámbitos relacionados como la seguridad social.

251. La CIDH igualmente considera que la distinción entre "acceso" y "control" de los recursos económicos es relevante en la definición del alcance de las obligaciones de los Estados en este ámbito. El "acceso" constituye la capacidad para utilizar algo; el "control", en cambio, denota la capacidad de decidir sobre el destino del recurso y el efectivo beneficio del mismo[352]. La CIDH fue informada sobre la relevancia de la distinción entre acceso y control de recursos en términos de género, pues la capacidad para utilizar algo no implica necesariamente que pueda decidirse sobre el destino y el efectivo beneficio de éste. Así, por ejemplo, las mujeres pueden ganar dinero pero no tener la decisión sobre en qué gastarlo[353]. Por otra parte, se informó sobre la importancia del hecho que las mujeres además tengan acceso igualitario y libre de discriminación a los procesos de distribución de recursos; obligación que implica acceso a los recursos legales y a los procesos de toma de decisión que tienen un impacto en la distribución de bienes[354].

252. Durante la implementación de este proyecto, la CIDH recibió información apuntado a formas de discriminación que las mujeres sufren tanto en la ley como en la práctica relacionadas con estas aristas de obligaciones que tienen los Estados con respecto al acceso y control de recursos económicos por parte de las mismas; la distribución y el control y disposición de estos recursos al interior de la familia y fuera del hogar entre las mujeres y los hombres; y en obstáculos para adquirir los medios de obtener estos recursos, siendo la situación particularmente grave en el ámbito laboral como fue descrito en la sección anterior. Estas formas de discriminación son variables que contribuyen a la situación de pobreza de las mujeres, a vulneraciones de su autonomía tanto productiva como reproductiva, y a la desprotección general de sus derechos humanos.

---

[352] Para una discusión más detallada, véase CEPAL, División de Asuntos de Género, Serie Mujer y Desarrollo, "Mujeres Emprendedoras en América Latina y el Caribe: Realidades, Obstáculos y Desafíos", Santiago de Chile, enero 2010.

[353] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Serie Mujer y Desarrollo Número 93, *Mujeres emprendedoras en América Latina y el Caribe: realidades, obstáculos y desafíos,* Lidia Heller, División de Asuntos de Género, Santiago de Chile, enero de 2010, pág. 8.

[354] Por ejemplo, se ha observado que las mujeres se encuentran no sólo en peores posiciones que los hombres respecto a la envergadura y tipo de los negocios que emprenden, sino también respecto a las fuentes de poder a que da acceso tal actividad. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Aspectos económicos de la equidad de género,* Thelma Gálvez P, CEPAL - Serie Mujer y desarrollo No. 35, Santiago de Chile, junio 2001 pág. 8.

253. La CIDH observa como un problema de especial preocupación que en la mayoría de los países la legislación y políticas públicas que regulan las materias relativas al acceso y control de recursos – tanto dentro como fuera del matrimonio - no atienden la problemática específica que las mujeres enfrentan, ni evalúan su impacto[355]. En aquellos países en donde los derechos de las mujeres en esta esfera están protegidos por la ley, las mujeres aún se encuentran social y económicamente desfavorecidas y discriminadas de hecho en el ejercicio de sus derechos a la propiedad, la vivienda, la tierra y la herencia, entre otros ámbitos. Sin embargo, la CIDH ha constatado la dificultad de contar con un panorama en la región comprehensivo por la falta de datos desglosados por sexo sobre el control y acceso a distintos recursos económicos en los términos definidos por el informe[356].

254. El acceso, control y distribución de la tierra y de otros bienes también aún está determinado por las reglas, normas y costumbres que se encuentran insertas en diversas instituciones de la sociedad: la familia, el parentesco, la comunidad, los mercados, y el poder público[357]. La CIDH ha encontrado que factores sociales y culturales refuerzan los estereotipos de género obstaculizando el acceso y control por parte de las mujeres de una diversidad de recursos[358]. Asimismo y como fue discutido anteriormente, la división sexual del trabajo es un factor determinante en las desigualdades que enfrentan las mujeres por su sexo para incursionar en las esferas laborales, económicas, sociales y políticas; espacios con incidencia directa en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales.

255. La Comisión destaca la importancia de que los Estados adopten medidas inmediatas, deliberadas y concretas para eliminar los obstáculos que limitan el acceso y control de recursos económicos por parte de las mujeres, en particular el problema de la discriminación, y la necesidad de adoptar medidas para garantizar la igualdad sustantiva de las mujeres en esta esfera. El acceso y control de recursos por parte de las mujeres incide en sus roles económicos en cuanto al sustento del hogar, en los mercados laborales, y en la economía en general[359]. Por otra parte, los ingresos independientes de las mujeres mejoran el bienestar de sus familias y comunidades, reduce la pobreza y estimula el

---

[355] Reunión de expertas *"Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos Sociales y Culturales"* convocada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llevada a cabo en Washington DC el 18 de octubre de 2010.

[356] Asamblea General de las Naciones Unidas, *El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación,* Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, A/64/93, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 17 de junio de 2009, párr. 173.

[357] Asamblea General de las Naciones Unidas, *El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación,* Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, A/64/93, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 17 de junio de 2009, párr. 179.

[358] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Aspectos económicos de la equidad de género,* Thelma Gálvez P, CEPAL - Serie Mujer y desarrollo No. 35, Santiago de Chile, junio 2001, pág. 8.

[359] 2009 World Survey on the Role of Women in Development Women's Control over Economic Resources and Access to Financial Resources, including Microfinance, Department of Economic and Social Affairs Division for the Advancement of Women.

crecimiento económico[360]. El aumento en el ingreso de las mujeres y el mayor acceso y control sobre los recursos también se traduce en una mejor salud y nutrición para sus hijos[361].

256. Asimismo, el acceso y control de recursos por parte de las mujeres contribuye a su autonomía y empoderamiento[362]; conceptos que permiten comprender mejor el derecho que tienen las mujeres de obtener ingresos propios, de controlarlos y de negociar con las demás personas sobre su destino, incluyendo sus parejas, empleadores, autoridades, y otras personas con las que interactúan. En este sentido, la CIDH reconoció en el informe *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales* que "el concepto de autonomía y de empoderamiento (*empowerment*), (…) no pueden estar ausentes en la agenda de la disminución de las desigualdades de género como también sociales. La autonomía es un requisito básico para alcanzar la igualdad entre varones y mujeres. De esta forma este concepto es transversal a todas las problemáticas planteadas en materia de cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales"[363].

257. La CIDH asimismo reitera que el acceso y control de recursos es esencial para el goce pleno de otros derechos fundamentales de las mujeres como el derecho a la igualdad y a la no discriminación[364]. Por otra parte, contribuye al goce del derecho a vivir una vida libre de violencia[365].

258. La Comisión recuerda a los Estados que el acceso y control de recursos por parte de las mujeres depende en gran medida de la existencia de un marco normativo adecuado que aporte sustento formal a los derechos de las mujeres, acompañado por

---

[360] The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, *Women, Business and the Law, Measuring Legal Gender Parity for Entrepreneurs and Workers in 128 Economies,* 2010, Washington, D.C. pág. 5.

[361] The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, *Women, Business and the Law, Measuring Legal Gender Parity for Entrepreneurs and Workers in 128 Economies,* 2010, Washington, D.C. pág. 5.

[362] En este caso, entiende el término de autonomía como "el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo a su elección y no con la de otros". El empoderamiento pleno supone la creación de acceso a y control sobre recursos y activos para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades en competencia con otros actores. Véase, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Mujeres emprendedoras en América Latina y el Caribe: realidades, obstáculos y desafíos,* Lidia Heller, CEPAL - Serie Mujer y desarrollo No. 93, Santiago de Chile, enero de 2010, págs. 12 y 13.

[363] CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14, 19 julio 2008, párr. 57.

[364] Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), *Justicia de Género: Clave para Alcanzar los Objeretivos de Desarrollo del Milenio*, UNIFEM, página 8. Disponible en Internet en UNIFEM http://www.unifem.org/progress/pdfs/MDGBrief-Esp.pdf

[365] Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha constatado que la pobreza de las mujeres, junto con la falta de otras opciones en materia de vivienda, hace que les sea difícil abandonar situaciones familiares violentas. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Véase, "La política económica y social y sus efectos sobre la violencia contra la mujer", E/CN.4/2000/68/Add.5 (56º período de sesiones).

medidas y programas orientados a superar prácticas y nociones discriminatorias en torno a la falta de capacidad de las mujeres de ejercer este tipo de derechos.

259. La Comisión Interamericana comienza esta sección con un análisis del marco jurídico vinculado al acceso y control de recursos económicos por parte de las mujeres. Después procede con su análisis de varios temas prioritarios en el siguiente orden: a) acceso a los recursos producto del trabajo remunerado; b) acceso al crédito; c) acceso a la tierra; d) acceso y control de recursos a través de la herencia; e) acceso y control de recursos por parte de las mujeres casadas; y f) acceso a la vivienda segura.

2. Marco jurídico aplicable

Sistema interamericano:

260. Como fue indicado anteriormente, el sistema interamericano en sus diversos instrumentos reconoce la protección de los derechos económicos de las mujeres - libre de toda forma de discriminación - como un componente indispensable de la eliminación de la pobreza, la protección general de los derechos humanos, y la consolidación de los regimenes democráticos.

261. Un ejemplo claro es la Carta de la OEA, la cual establece en su artículo 34:

> Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y el ingreso, así como la plena participación de los pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: (…..)
>
> b) Distribución equitativa del presupuesto nacional;
>
> d) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces
> de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines;
>
> g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos;
>
> h) Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación; (……)

262. En dicho marco, instrumentos como la Declaración Americana, la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador, establecen importantes obligaciones

a derechos relacionados a la distribución social de los recursos económicos, como el derecho a la propiedad, el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social, el derecho a licencias de maternidad, entre otros, que deben ser analizados como un conjunto interrelacionado de derechos sobre este tema. La CIDH destaca en particular la prohibición de discriminación por motivo de posición económica contenida en la Convención Americana (artículo 1.1); el deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2); el derecho a la propiedad privada (artículo 21); la igualdad ante la ley (artículo 24); y la obligación de garantizar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges durante el matrimonio y en caso de su disolución (artículo 17.4), entre otros derechos importantes.

263. La CIDH asimismo ha abordado los derechos específicos de las mujeres en cuanto el acceso y control de sus recursos económicos, tanto en informes de casos y de país, como en informes temáticos. Por ejemplo, en el caso de *María Eugenia Morales de Sierra*[366], la CIDH encontró violaciones a los artículos 1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana cuando las disposiciones del Código Civil de Guatemala referidas a las relaciones domésticas, asignaban responsabilidades y obligaciones exclusivamente al esposo, en virtud de su papel como proveedor de ingresos y, en el caso de la mujer, por su papel como esposa, madre y ama de casa. La Comisión concluyó que, lejos de asegurar la "igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades" dentro del matrimonio, las disposiciones citadas institucionalizan desequilibrios en los derechos y deberes de los cónyuges[367]. Al respecto, la Comisión sostuvo que los artículos del código civil cuestionados:

> [t]ienen un efecto continuo y directo en la víctima en este caso, al contravenir su derecho a igual protección y a estar libre de toda discriminación, al no brindar protección para garantizar que sus derechos y responsabilidades en el matrimonio sean iguales y equilibrados con los de su esposo, y al no defender su derecho al respeto de su dignidad y su vida privada [368].

264. En su informe sobre los derechos de las mujeres en Chile – publicado el 27 de marzo de 2009 – la CIDH asimismo destacó su preocupación sobre la legislación chilena en materia familiar, y cómo en su texto y en la práctica perpetúa diversas formas de discriminación contra las mujeres[369]. La Comisión destacó en particular su preocupación sobre el régimen de sociedad conyugal vigente en Chile, estableciendo desigualdades entre

---

[366] CIDH, Informe No. 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001.

[367] CIDH, Informe No. 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001, párr. 44.

[368] CIDH, Informe No. 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001, párr. 52.

[369] CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V.II.134, 27 de marzo de 2009, párr. 60.

los cónyuges en la administración de los bienes dentro del matrimonio,[370] y la necesidad de reconocer los derechos de los y las integrantes de uniones de hecho en cuanto al control de bienes[371].

265. En su informe temático sobre – *Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos* - la CIDH asimismo destacó con preocupación como una de las barreras principales que las mujeres enfrentan en el acceso a servicios de salud materna los gastos relacionados con la atención del servicio[372]. El pago del servicio se convierte en un determinante para decidir si acudir o no a los servicios de salud frente a algún síntoma de riesgo durante el embarazo o el parto; situación con un impacto desproporcionado en las mujeres pobres[373].

Sistema internacional:

266. Instrumentos internacionales claves como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el PIDESC, y la CEDAW, también exigen a los Estados partes que aseguren al hombre y a la mujer igualdad en el goce y la no discriminación en el ejercicio de todos los derechos económicos establecidos en dichos instrumentos.

267. Por ejemplo, el artículo 11(1) del PIDESC reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para si misma y su familia, incluyendo un nivel de alimentación, vestido y viviendas adecuados, y a una mejora continua de sus condiciones de existencia. El Comité DESC ha aseverado que el contenido de este artículo, cuando leído conjuntamente con la garantía de igualdad consagrada en el artículo 3, establece que el derecho de la mujer a la propiedad, usufructo u otra forma de intervención sobre la vivienda, la tierra y los bienes debe ser garantizado en plena igualdad con el hombre, y comprende un derecho correlativo de poder acceder a los recursos necesarios para tal efecto[374].

268. El Comité DESC ha sostenido que el derecho a una vivienda adecuada debe analizarse desde la perspectiva de la seguridad, la paz y la dignidad, y debe interpretarse en conjunto con los otros derechos garantizados por el Pacto[375]. El Comité

---

[370] CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V.II.134, 27 de marzo de 2009, párr. 96.

[371] CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V.II.134, 27 de marzo de 2009, párr. 65.

[372] CIDH, *Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 69, 7 de junio de 2010, párr. 30.

[373] CIDH, *Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 69, 7 de junio de 2010, párr. 30.

[374] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 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, párr. 28.

[375] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 4, *El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párr. 7.

asimismo ha determinado que el concepto de "vivienda adecuada" implica el tener a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) accesibilidad; f) lugar; y g) adecuación cultural[376].

269. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada de las Naciones Unidas asimismo se ha pronunciado sobre la situación específica de las mujeres en relación a la protección de su derecho a la vivienda, concluyendo que sigue siendo necesario que los Estados refuercen sus marcos jurídicos y normativos para proteger el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, a la tierra y a heredar, y articulen mecanismos de reparación cuando se violen estos derechos[377]. En dicho marco, el Relator ha destacado otros nueve elementos que deben tomarse en cuenta para determinar si una vivienda es adecuada: acceso a la tierra, al agua y a otros recursos naturales; libertad respecto del desalojo, los daños, perjuicios y la destrucción; acceso a la información; participación; reasentamiento, resarcimiento, indemnización, no devolución y regreso; intimidad de la vida privada y seguridad; acceso a remedios y recursos; educación y habilitación; y la ausencia de la violencia contra la mujer[378].

270. Sobre las mujeres en particular, el Relator Especial ha señalado como prioridades en la protección del derecho a la vivienda: a) el abordaje de la violencia contra la mujer como una forma de discriminación que impide que la mujer ejerza plenamente su derecho a la vivienda; b) la discriminación múltiple que pueden sufrir las mujeres; c) la necesidad de incorporar las preocupaciones de las mujeres en situaciones de restitución de viviendas y bienes en contextos de desplazamiento interno y el retorno; d) grupos de mujeres particularmente expuestas a la discriminación en el ejercicio de su derecho a la vivienda, como las víctimas de violencia doméstica, las viudas, las mujeres cabezas de familia, las refugiadas, y las migrantes, entre otros grupos; e) la pobreza persistente, la cual ocasiona que las mujeres y otros grupos se vean obligados a vivir en lugares y en condiciones de vida inadecuadas e inseguras, y que en sí misma constituye una forma de violencia contra las mujeres; y f) la prevalencia de una cultura de silencio en torno a las violaciones que sufren las mujeres en todo el mundo de su derecho a una vivienda adecuada y a poseer tierras[379].

271. En la misma línea, la CEDAW contiene varias disposiciones relacionadas al acceso y control de recursos económicos por parte de las mujeres. Destaca como preocupación en su preámbulo los niveles de pobreza de la mujer y su necesidad de tener un acceso mínimo "a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las

---

[376] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 4, *El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párr. 8.

[377] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, 62˚ Periodo de Sesiones, *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, La Mujer y la Vivienda Adecuada*, 2006, Resumen.

[378] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, 62˚ Periodo de Sesiones, *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, La Mujer y la Vivienda Adecuada*, 2006, párr. 11.

[379] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, 62˚ Periodo de Sesiones, *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, La Mujer y la Vivienda Adecuada*, 2006, párr. 11.

oportunidades de empleo, así como a la satisfacción de otras necesidades". En su artículo 1 incluye en su definición de la discriminación, toda distinción, exclusión o restricción que tome lugar en la esfera económica y obliga a los Estados bajo su artículo 3 a tomar todas las medidas apropiadas, incluso las de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer en la esfera económica, con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos en igualdad de condiciones con el hombre. El artículo 13 de la CEDAW provee que los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en el ejercicio de sus derechos en la esfera económica, incluyendo: el derecho a prestaciones familiares y a obtener préstamos bancarios, hipotecas, y otras formas de crédito financiero.

272. El artículo 16 de la CEDAW por su parte proscribe la discriminación contra las mujeres en asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, y garantiza a los cónyuges una serie de derechos: los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y en ocasión de su disolución; e igualdad de derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes. En su Recomendación General 21, el Comité de la CEDAW destaca que cuando la mujer no puede celebrar contratos ni solicitar créditos con el consentimiento de su marido, esto niega su autonomía jurídica[380]. El Comité asimismo ha establecido que la forma y el concepto de familia varía de un Estado a otro, y que cualquier forma que se adopte, el tratamiento de la mujer en la familia tanto en la ley como en privado debe conformarse con los principios de igualdad y justicia para todas las personas[381].

273. De forma más específica, el artículo 14.2.h de la CEDAW, se refiere al derecho de las mujeres que habitan en áreas rurales a disfrutar de condiciones de vida adecuadas en relación a la vivienda, sanidad, electricidad y distribución del agua, transporte y comunicaciones. Otras disposiciones de la misma Convención permiten observar que el derecho a la vivienda está estrechamente ligado al derecho a la propiedad y a la tierra, así como al acceso al crédito.

Prioridades de acción identificadas por el consenso internacional:

274. La CIDH asimismo considera que un entendimiento integral del marco jurídico relacionado al acceso y control de recursos económicos de las mujeres requiere un examen conjunto de las disposiciones de los instrumentos marco de derechos humanos, así como una gama de documentos de consenso internacionales, conteniendo compromisos importantes de parte de los Estados en esta esfera.

275. El Secretario General de las Naciones Unidas ha destacado recientemente cómo la igualdad de acceso de la mujer a los recursos económicos y financieros, y su

---

[380] Comité CEDAW, Recomendación General 21, *La Igualdad en el Matrimonio y en las Relaciones Familiares*, párr. 7 (1994).

[381] Comité CEDAW, Recomendación General 21, *La Igualdad en el Matrimonio y en las Relaciones Familiares*, párr. 13 (1994).

control sobre ellos, es un factor decisivo para lograr la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de la mujer, el crecimiento económico, y el desarrollo equitativo y sostenible[382].

276. La comunidad internacional asimismo ha adquirido compromisos significativos y ha identificado prioridades relacionadas a este problema de derechos humanos en varias conferencias internacionales y regionales de relevancia para las mujeres. En la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, los Estados a nivel global reconocieron que el empoderamiento de la mujer es un componente clave para la erradicación de la pobreza, y recomendaron un análisis interno de las políticas nacionales desde una perspectiva de género para promover una distribución equitativa de los activos productivos, la riqueza, las oportunidades, el ingreso, y los servicios[383].

277. El acceso y control por parte de las mujeres a recursos económicos también ha sido un elemento destacado en el marco del proceso global relacionado a la identificación y cumplimiento de las Metas del Milenio. El promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer es uno de los ocho objetivos de las Metas del Milenio. En la Cumbre del Milenio del 2000, los Estados se comprometieron a promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer como medios eficaces para luchar contra la pobreza, el hambre y las enfermedades, y para promover un desarrollo sostenible; objetivo que fue reafirmado en la cumbre de seguimiento en el 2010[384].

278. Asimismo en el Consenso de Quito adoptado en el 2007, los Estados de América Latina y el Caribe reconocieron el acceso desigual de las mujeres a los recursos en la región como obstáculo para la promoción y protección de todos sus derechos humanos, "por lo que la eliminación y reducción de las desigualdades políticas, económicas, sociales y culturales deben figurar entre los principales objetivos de todas las propuestas de desarrollo", y recomendaron varias medidas en relación a esta meta[385]. En el Consenso de Brasilia adoptado en el 2010, los Estados asimismo reconocieron el problema de la "feminización de la pobreza", la contribución de las mujeres a la economía en su dimensión productiva y reproductiva, y como la autonomía económica de las mujeres es el resultado de una articulación entre la independencia económica, sus derechos sexuales y reproductivos, una vida libre de violencia y la paridad en la política, y se comprometieron a adoptar una serie de medidas en esta esfera[386].

---

[382] Naciones Unidas, *Informe del Secretario General, Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo: El Control por la Mujer de los Recursos Económicos y del acceso a Servicios Financieros, incluida la Microfinanciación*, A/64/50, 12 de junio de 2009, párr. 1.

[383] *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la M*ujer, Beijing, 4-15 de septiembre de 1995, cap. I, resolución 1, anexo II, párrs. 49 y 58(b).

[384] Resolución 55.2, párr. 20.

[385] CEPAL, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Quito*, 9 de agosto de 2007.

[386] CEPAL, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Brasilia*, 16 de junio de 2010.

279. Varios de estos documentos de consenso – producto de conferencias globales - han identificado componentes claves de las obligaciones estatales para garantizar un debido acceso y control por parte de las mujeres a los recursos económicos libre de toda forma de discriminación, incluyendo:

- Formular e implementar políticas públicas para ampliar el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra y el acceso al agua, otros recursos naturales y productivos, al saneamiento y otros servicios, y al financiamiento y tecnologías[387].
- Adoptar las medidas necesarias para lograr un reconocimiento del valor económico no remunerado prestado por las mujeres y la adopción de legislación que equipare los derechos de las trabajadoras domésticas con los derechos de los demás trabajadores reglamentando su protección[388].
- Garantizar el acceso de las mujeres a activos productivos, incluyendo la tierra y los recursos naturales, y el acceso al crédito productivo, tanto urbano como rural[389].
- Promover la autonomía económica y financiera de las mujeres por medio de la asistencia técnica, del fomento de la capacidad empresarial, mediante la integración de redes de mujeres a procesos económicos, productivos y de mercados locales y regionales[390].
- Adoptar el enfoque y medidas de igualdad de género, raza y etnia, en relación con la política económica, fiscal y tributaria, la reforma agraria, el acceso a la propiedad de la tierra, la vivienda y otros recursos productivos, para asegurar la redistribución equitativa de la riqueza[391].
- Implementar medidas que tiendan a eliminar las limitaciones específicas que afrontan las mujeres en el acceso a los servicios financieros formales como el ahorro, el crédito, los seguros, y las transferencias[392].
- El empoderar a las mujeres, en particular a las mujeres pobres, por medio de políticas sociales y económicas que les garanticen un acceso pleno y en igualdad de condiciones a una enseñanza y capacitación de calidad en todos los niveles, y a la formación profesional y empresarial[393].

---

[387] CEPAL, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Quito*, 9 de agosto de 2007.

[388] CEPAL, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Brasilia*, 16 de junio de 2010.

[389] CEPAL, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Brasilia*, 16 de junio de 2010.

[390] CEPAL, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Brasilia*, 16 de junio de 2010.

[391] CEPAL, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Brasilia*, 16 de junio de 2010.

[392] CEPAL, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Brasilia*, 16 de junio de 2010.

[393] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 65/1, *Cumplir la Promesa: Unidos para Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 19 de octubre de 2010, párr. 72(c).

- Asegurar el acceso a la educación y la escolarización efectiva de las niñas eliminando obstáculos y el adoptar políticas para eliminar toda forma de discriminación[394].
- Garantizar que las mujeres se beneficien plenamente de políticas destinadas a generar el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos, incluyendo la eliminación de la brecha salarial entre los hombres y las mujeres, y el reconocimiento del trabajo no remunerado de las mujeres y las obligaciones de cuidado[395].
- El emprender reformas legislativas y administrativas para ofrecer a la mujer pleno o igual acceso a los recursos económicos, incluyendo los derechos a la herencia, a la propiedad de la tierra, el crédito, los recursos naturales y a las tecnologías apropiadas[396].
- El elaborar y mejorar programas apropiados y sostenibles de protección social o de seguro, incluyendo los sistemas de pensiones y de ahorro, que sirvan para satisfacer las necesidades básicas y, en el cálculo de las presentaciones necesarias, tengan en cuenta los periodos de licencia para atender a otras personas[397].
- Adoptar medidas para aumentar el número de mujeres en los procesos de decisión sobre asuntos políticos y económicos[398].
- Facilitar el acceso a las mujeres a formas asequibles de microfinanciación, incluyendo el microcrédito, con miras a erradicar la pobreza y contribuir a la igualdad entre los géneros y al empoderamiento de la mujer[399].
- Promover y proteger el acceso en pie de igualdad de las mujeres a viviendas adecuadas, propiedades y tierras, en el ejercicio de derechos sucesorios[400].
- Adoptar las medidas constitucionales, legislativas y administrativas pertinentes para facilitar que las mujeres accedan a créditos y a recursos productivos libre de toda forma de discriminación[401].

---

[394] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 65/1, *Cumplir la Promesa: Unidos para Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 19 de octubre de 2010, párr. 72(b).

[395] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 65/1, *Cumplir la Promesa: Unidos para Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 19 de octubre de 2010, párr. 72(d).

[396] Véase Naciones Unidas, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 2008, Suplemento No. 7 (E/2008/27) cap. I, secc. A.

[397] Véase Naciones Unidas, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 2005, Suplemento No. 7(E/2205/27 y corr.1), cap. I, secc. D, resolución 49/08, párr. 7.

[398] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 65/1, *Cumplir la Promesa: Unidos para Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 19 de octubre de 2010, párr. 72(f).

[399] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 65/1, *Cumplir la Promesa: Unidos para Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 19 de octubre de 2010, párr. 72(j).

[400] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 65/1, *Cumplir la Promesa: Unidos para Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 19 de octubre de 2010, párr. 72(k).

[401] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 65/1, *Cumplir la Promesa: Unidos para Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 19 de octubre de 2010, párr. 72(l).

3. Temas prioritarios

a. Acceso a los recursos producto del trabajo remunerado

280. Los mercados de trabajo son el medio por el cual muchas mujeres y hombres satisfacen sus propias necesidades, y las de sus dependientes e invierten en el futuro[402]. Aunque no es la única fuente de distribución de recursos entre las personas, hay coincidencia en que es la más importante y determina otras distribuciones[403], lo cual tiene especial relevancia en el caso de los hogares de bajos ingresos.

281. La CIDH recibió información relevante durante la implementación de esta iniciativa que evidencia las dificultades que las mujeres siguen enfrentando en cuanto al acceso y control de los recursos producto del trabajo remunerado a través de las Américas. Tal como se señaló antes en la sección sobre el derecho al trabajo de este informe, en los países de la región prevalece el principio de la división sexual del trabajo, lo cual ha tenido distintas repercusiones en cuanto al acceso al empleo digno y decente por parte de las mujeres[404]. Con frecuencia esta situación está asociada a la realización por parte de las mujeres de las tareas reproductivas sin remuneración dentro del hogar, lo cual limita las posibilidades de desarrollo de las mujeres fuera del hogar. Sin embargo, el trabajo no remunerado de las mujeres dentro de los hogares sigue quedando en la oscuridad estadística y en el silencio normativo, con algunas excepciones[405]. Otros desafíos que obstaculizan la entrada de las mujeres al mercado laboral y a empleos de calidad – con un impacto en su remuneración - son discutidos más a fondo en el capítulo sobre derechos laborales de este informe.

282. En la misma línea, uno de los factores que han afectado de manera más importante el acceso de las mujeres a los recursos producto del trabajo remunerado durante las últimas décadas, son las condiciones generadas por el desplazamiento constante hacia una economía mundialmente integrada o globalizada[406]. Dicho fenómeno ha producido cambios significativos en los modos de producción y la evolución del empleo; en el vínculo entre el Estado y las estructuras sociales; y en las relaciones entre los países y

---

[402] 2009 World Survey on the Role of Women in Development Women's Control over Economic Resources and Access to Financial Resources, including Microfinance, Department of Economic and Social Affairs Division for the Advancement of Women, pág. 1.

[403] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Aspectos económicos de la equidad de género,* Thelma Gálvez P, CEPAL - Serie Mujer y desarrollo No. 35, Santiago de Chile, junio 2001, pág. 17.

[404] Reunión de expertas *"Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos Sociales y Culturales"* convocada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llevada a cabo en Washington DC el 18 de octubre de 2010.

[405] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Aspectos económicos de la equidad de género,* Thelma Gálvez P, CEPAL - Serie Mujer y desarrollo No. 35, Santiago de Chile, junio 2001, pág. 11.

[406] Asamblea General de las Naciones Unidas, *El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación,* Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, A/64/93, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 17 de junio de 2009, párr. 53.

la comunidad internacional; cambios con repercusiones concretas en todos los aspectos de la vida de las mujeres[407].

283. La información disponible indica que las ventajas y los riesgos de la globalización se han distribuido de manera desigual en el interior de los países, según se trate de áreas urbanas o rurales, de agricultores comerciales o pequeños agricultores, de hombres o mujeres, y en particular en las áreas rurales[408]. Sin embargo, la información sugiere que las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por las políticas comerciales y por las barreras de la globalización[409].

284. Entre los avances identificados, la CIDH observa que las políticas de libre comercio han tenido en parte un efecto positivo en algunas mujeres y han contribuido a su empoderamiento al crear nuevas oportunidades para integrarse al mundo laboral y al brindarle a las mujeres la posibilidad de diversificar empleos que tradicionalmente desempeñan y a obtener mejores salarios[410]. La actividad económica también ha sido un medio de crucial importancia mediante el cual las mujeres, particularmente las afectadas por la pobreza, han obtenido acceso a la esfera pública y han sido facultadas para asumir nuevos papeles[411]. Además, este proceso ha propiciado que algunos Estados ajusten su normativa legal a los estándares internacionales en materia de empleo y derechos humanos.

285. Al mismo tiempo, la CIDH recibió información que indica que la globalización, y en particular, la apertura comercial, ha significado desventajas adicionales para las mujeres que ya se encontraban en situación precaria. La globalización tiende a favorecer la agricultura comercial a gran escala en detrimento de la producción de subsistencia la cual es conducida por pequeños agricultores de los países de bajos ingresos, los cuales en su mayoría son mujeres, que de por sí ya tienen un acceso limitado a los recursos, los mercados, la capacitación y la toma de decisiones[412]. La misma situación se ha reportado respecto a los productos extranjeros baratos o subsidiados que han destruido las

---

[407] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Economía y Género. Bibliografía seleccionada,* Flavia Marco, CEPAL - Serie Mujer y Fesarrollo No. 37, Santiago de Chile, octubre 2001, pág. 9.

[408] Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Plan de Acción sobre Género y desarrollo (Género, la clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria)*, Roma, Italia 2003, pág. 7. Disponible en Internet en: http://www.fao.org/docrep/005/y3969s/y3969s02.htm

[409] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres*, Sonia Montaño y Vivian Milosavljevic, CEPAL - Serie Mujer y Desarrollo No. 98, Santiago de Chile, febrero 2010, pág. 32.

[410] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres,* Sonia Montaño y Vivian Milosavljevic, CEPAL - Serie Mujer y Desarrollo No. 98, Santiago de Chile, febrero 2010, pág. 27.

[411] Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009: ¿Quién responde a las mujeres? Género y Rendición de Cuentas,* pág. 55. Disponible en Internet en: http://www.unifem.org/progress/2008.

[412] Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Plan de Acción sobre Género y desarrollo (Género, la clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria)*, Roma, Italia 2003, página 7. Disponible en Internet en: http://www.fao.org/docrep/005/y3969s/y3969s02.htm

posibilidades de trabajo e ingresos de las productoras y pequeñas empresarias del campo y la ciudad[413].

286. Además, la información disponible ha evidenciado que las políticas comerciales no rompen la segmentación ocupacional y los sesgos de género ubicando a las mujeres, en general, en empleos de baja calidad[414], incluyendo empleos parciales, temporales y discontinuos, a los cuales optan las mujeres con mayor frecuencia debido a que son ellas las que tienen a su cargo responsabilidades de cuidado dentro del hogar.

287. La CIDH también obtuvo información sobre la falta de reconocimiento de la interdependencia entre las políticas económicas y las sociales, así como el impacto de la crisis económica en el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres. Siendo el mercado laboral el principal mecanismo de inserción económica de las personas y la principal fuente de ingresos, los desajustes que allí se producen también impactan fuertemente el acceso a bienes y servicios y los beneficios de la protección social para las mujeres[415]. La información obtenida indica que la reducción de los servicios sociales tiende a incrementar el trabajo no remunerado e informal de las mujeres, con escasas protecciones laborales[416].

288. La Comisión asimismo constata que la economía globalizada y la apertura comercial ha implicado nuevos retos para el cumplimiento de las obligaciones

---

[413] Tamayo, Giulia, De la Cruz, Carmen y Antolín, Luisa, *Globalización y derechos económicos y sociales de las mujeres,* Jornadas Feministas Córdoba 2000. Feminismo es ... y será. Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba, España, 2001, págs. 261 y 262, citado en Sara Elisa Rosales, *El vínculo entre mujer, economía y pobreza,* Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 20 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Tegucigalpa, Honduras, Noviembre, 2003, pág. 7.

[414] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres,* Sonia Montaño y Vivian Milosavljevic, CEPAL - Serie Mujer y Desarrollo No. 98, Santiago de Chile, febrero 2010, pág. 27. Por otra parte, expertas en la materia informaron a la CIDH que la apertura económica ha implicado la realización de trabajos con salarios bajos y en ocasiones ha sometido a las mujeres a condiciones de trabajo con poca o ninguna supervisión de las normas laborales, normas de previsión social, o normas de derechos humanos. Al respecto, se informó a la CIDH que se ha registrado una tendencia "a incrementar el empleo femenino en el sector industrial y en la agro-industria bajo condiciones laborales que en muchos casos significan violaciones de sus derechos". Véase, Tamayo, Giulia, De la Cruz, Carmen y Antolín, Luisa, *Globalización y derechos económicos y sociales de las mujeres,* Jornadas Feministas Córdoba 2000. Feminismo es ... y será. Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba, España, 2001, págs. 261 y 262.

[415] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres*, Sonia Montaño y Vivian Milosavljevic, CEPAL - Serie Mujer y Desarrollo No. 98, Santiago de Chile, febrero 2010, pág. 23. La protección social se refiere a las medidas y programas de políticas que reducen la pobreza y la vulnerabilidad, protegen a los trabajadores y disminuyen la exposición de las personas a los riesgos asociados con la salud deficiente, la invalidez, la vejez y el desempleo. Si bien la mayoría de los países ofrecen alguna forma de seguro social para los ancianos, pocos cubren a todas las personas, independientemente de su historial laboral.

[415] Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), *Justicia de Género: Clave para Alcanzar los Objeretivos de Desarrollo del Milenio*, UNIFEM, página 10. Disponible en Internet en UNIFEM http://www.unifem.org/progress/pdfs/MDGBrief-Esp.pdf.

[416] Tamayo, Giulia, De la Cruz, Carmen y Antolín, Luisa, *Globalización y derechos económicos y sociales de las mujeres,* Jornadas Feministas Córdoba 2000. Feminismo es ... y será. Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba, España, 2001, págs. 261 y 262.

internacionales respecto al acceso al trabajo remunerado de las mujeres[417]. Los Estados tienen el deber de reorientar el modelo de desarrollo vigente, que coloque en el centro de las prioridades, el bienestar de las personas, teniendo presente su condición de género, étnica y social, y el evaluar de manera permanente, los efectos e impactos diferenciados en las mujeres de las políticas macroeconómicas implementadas en los países de la región[418].

b. Acceso al crédito y a otros servicios financieros

289. La información disponible indica que el mejoramiento de la situación económica de las mujeres mediante el acceso a recursos financieros les permite diseñar, ampliar, diversificar, y mejorar su proyecto de vida. La CIDH reconoce que ciertos servicios financieros son especialmente importantes para las mujeres para facilitar su acceso y control de recursos, como el crédito, el ahorro y las transferencias monetarias.

290. La Comisión recibió información que sugiere que el acceso de la mujer a los servicios financieros formales es insuficiente en la mayoría de las regiones y que éstas siguen encontrando dificultades en el acceso al crédito[419]. Además, generalmente las mujeres reciben préstamos de menor cuantía que los asignados a los hombres[420]. La información recibida también revela que los diferentes estudios y evaluaciones sobre el tema es limitado, pues se concentran sólo en difundir información desagregada por sexo sobre niveles de participación y montos otorgados, sin explicar las causas que dejan a las mujeres en posición de desventaja[421].

291. La CIDH observa que una de las causas por las cuales las mujeres enfrentan obstáculos en cuanto al acceso al crédito es la ausencia de leyes y políticas

---

[417] Por ejemplo, el Estado de Jamaica comunicó a la CIDH en su respuesta al cuestionario que "Las condiciones de la economía global han presentado desafíos serios a la economía de aquel país y consecuentemente, en cuanto a su posibilidad de cumplir con sus objetivos de equidad de género".

[418] Presentación de Cecilia Estrada, Directora Ejecutiva del Instituto de Formación Femenina Intregral (IFFI) y Coordinadora de la Mujer de Bolivia durante la audiencia "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010, Washington D.C.

[419] Consejo Económico y Social, Examen de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y su contribución a formular una perspectiva de género para la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe del Secretario General, 8 de febrero de 2010, párr. 32. Disponible en Internet: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/637/23/PDF/N0963723.pdf?OpenElement

[420] Por ejemplo, el Estado de Ecuador constató que las mujeres acceden en menor medida que los hombres al crédito y los montos son evidentemente inferiores a los que solicitan y reciben los hombres. Respuesta del Estado de Ecuador al cuestionario sobre la *"Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales"* distribuido por la CIDH en mayo de 2010. La respuesta de Jamaica al cuestionario señala que un estudio realizado en materia de crédito para las mujeres mostró que a pesar de que las mujeres conforman dos terceras partes de los pequeños negocios (65%), ellas reciben un poco menos de la mitad de los préstamos a través de los préstamos de gobierno (49%). En el sector micro, las mujeres reciben el 62% de los préstamos en los niveles más bajos, pero el porcentaje disminuye conforme en tanto la cantidad de dinero es mayor, lo cual es un indicativo de la habilidad limitada para acceder a préstamos más altos.

[421] Zúñiga Eaglehurst Muriel, *Acceso al crédito de las mujeres en América Latina,* Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género", Santiago de Chile, marzo de 2004, pág. 32.

específicas que fomenten la igualdad de oportunidades[422] y que tomen en cuenta en su formulación las necesidades y condiciones diferentes de mujeres y hombres en el acceso al crédito[423]. Por otra parte, la información recibida sugiere que las instituciones bancarias e instituciones comerciales –que en la mayoría de los casos en la región pertenecen al sector privado- suelen aplicar criterios rigurosos para el otorgamiento de créditos que muchas mujeres no pueden cumplir. Así, las mujeres encuentran dificultades debido a que su trabajo no es considerado "rentable" en el mercado y no poseen bienes que sirven de garantía[424]. La CIDH si fue informada durante el proceso de experiencias positivas en esta esfera, como la creación del Banco de Desarrollo de la Mujer en Venezuela (BANMUJER) en el 2001, y su otorgamiento de formas de crédito y préstamos a las mujeres, y los programas orientados a las mujeres de bajos ingresos de BancoSol en Bolivia. La Comisión insta a los Estados a revisar las prácticas del sector bancario e instituciones comerciales en el otorgamiento de créditos desde la perspectiva de las usuarias y considerando sus necesidades específicas.

292. Otra problemática asociada con la falta de acceso al crédito por parte de las mujeres se refiere a las prácticas culturales y los estereotipos que limitan el acceso de las mujeres a este tipo de recursos[425]. Expertas en el tema informaron a la CIDH que en varios países de la región, las mujeres enfrentan obstáculos adicionales al depender de la autorización de sus parejas para poder solicitar créditos[426]. La complejidad de los trámites, la falta de información y el costo de las transacciones financieras, aunado a la falta de tiempo de las mujeres derivado de las responsabilidades dentro y fuera del hogar, son otros obstáculos que muchas mujeres enfrentan para acceder al crédito.

293. La CIDH celebra el hecho de que en varios Estados de la región se ha fortalecido el acceso al crédito para las mujeres a través de los programas de microcréditos[427], los cuales han sido una respuesta común a la falta de acceso de las

---

[422] Ballara Marcela, *et al., Políticas para fortalecer la contribución de las mujeres a la agricultura y la seguridad alimentaria,* Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, octubre 2010, San José, Costa Rica, pág. 11.

[423] Respuesta al cuestionario presentada por Estado de Guatemala.

[424] Ballara Marcela, *et al., Políticas para fortalecer la contribución de las mujeres a la agricultura y la seguridad alimentaria,* Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, octubre 2010, San José, Costa Rica, página 11. Por ejemplo, el Estado de Jamaica informó a la CIDH que el acceso al crédito está limitado por la falta de movilidad, el analfabetismo y la falta de recursos de las mujeres pobres, además de existir la presunción de que "no vale la pena darles crédito" a las mujeres pobres (non-credit worthy).

[425] El Estado de Jamaica indicó a la CIDH que la Ley de Jamaica y las tradiciones han creado obstáculos para la independencia financiera de las mujeres. Mientras las mujeres jamaiquinas tienen derecho a tener títulos de propiedad, los estereotipos limitan el acceso de las mujeres a la tierra y enfrentan dificultades para acceder a hipotecas.

[426] CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[427] Por ejemplo, Jamaica informó a la CIDH que el Gobierno ha incrementado la disponibilidad de fondos para el crédito de micro, pequeñas y medianas empresas para los sectores vulnerables los cuales podrían beneficiar a mujeres y sus familias. Algunos programas incluso han beneficiado a mujeres en un 60% del total; mientras que en otros la cifra ha llegado hasta un 76.1%. Respuesta del Estado de Jamaica al cuestionario sobre la

Continúa…

mujeres a los servicios financieros formales y un instrumento importante para el empoderamiento económico de las mujeres. La información disponible señala que "las entidades crediticias informales se preocupan de las necesidades particulares de las mujeres microempresarias, promoviendo el fácil acceso y control de los recursos productivos. Se ofrecen servicios que sean compatibles con las actividades de las mujeres, principalmente solicitando garantías grupales o personales y plazos de amortización de acuerdo a la evolución de los ingresos de las microempresarias y atención permanente"[428]. La CIDH insta a los Estados a formular programas de microfinanciación que consideren especialmente la situación de las mujeres que viven en situación de pobreza, así como aquellas que viven en zonas rurales y remotas, quienes suelen encontrar dificultades adicionales para acceder al crédito.

294. Se destaca asimismo la necesidad de brindar acceso a las mujeres, y especialmente las mujeres pobres, no solo al microcrédito, sino también a una gama más amplia de servicios financieros formales, incluyendo ahorros, seguros, transferencias de dinero y asesoramiento[429]. Además, los esfuerzos deben de fomentar el empoderamiento de las mujeres. La Comisión recibió información sobre algunos esfuerzos en los países de la región para hacer frente a esta problemática, destacando el caso del Estado de Venezuela a través del establecimiento de BANMUJER, una institución crediticia dirigida a las mujeres productoras y creadoras, el cual tiene como objetivo el otorgamiento de microcréditos y la organización de microempresas y cooperativas; así como la asesoría y capacitación para el desarrollo de proyectos de inversión entre otras actividades dirigidas a la autonomía económica y el empoderamiento económico de las mujeres[430].

295. La CIDH exhorta a los Estados a regular el sistema financiero de modo que se tomen en cuenta las necesidades de las mujeres y su capacidad de pago más que la existencia de garantías físicas; se flexibilicen los requisitos para otorgar préstamos a través de garantías grupales o colectivas; se desagreguen los datos por sexo, raza y etnia, y se establezcan sistemas de indicadores para medir el progreso en la cobertura de los sistemas financieros; se revisen los procedimientos para acceder a los créditos; y se reduzcan los altos costos de las transacciones financieras.

…continuación
"Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales" distribuido por la CIDH en mayo de 2010.

[428] Zúñiga Eaglehurst Muriel, *Acceso al crédito de las mujeres en América Latina,* Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género", Santiago de Chile, marzo de 2004, pág. 33.

[429] Consejo Económico y Social, Examen de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y su contribución a formular una perspectiva de género para la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe del Secretario General, 8 de febrero de 2010, párr. 39. Disponible en Internet: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/637/23/PDF/N0963723.pdf?OpenElement

[430] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Venezuela.

c. Acceso a la tierra

296. El acceso y control a la tierra y los recursos productivos por parte de las mujeres contribuye a su autonomía y aumenta su capacidad de negociación dentro de su hogar y en su comunidad. La CIDH observa que el derecho de propiedad de la tierra puede otorgar a las mujeres una "posición de resguardo"[431]. Por ello, cuando se les niega a las mujeres la igualdad de derechos de propiedad, a menudo también experimentan una reducción en su condición social, económica y política[432]. El mayor acceso de la mujer a la tierra también puede tener múltiples beneficios para ella y para su familia y su comunidad, tanto en términos de mayor productividad como de bienestar, incluso en relación con la salud y la educación de los hijos[433].

297. La CIDH tuvo acceso a información que indica que en ningún país de la región los hombres y las mujeres tienen acceso igualitario al recurso de la tierra[434]. Estudios a nivel mundial indican que la desigualdad por razón del género es sustancial para la mujer[435]. Sin embargo, en la región de las Américas el acceso a información desglosada por sexo con relación a este punto es limitado. Información recabada indica que las estadísticas existentes en la materia no son confiables, y que en ocasiones sólo es posible deducir la proporción de mujeres que son agricultoras principales de fincas propias y suponer que ellas son las propietarias[436]. El hecho de que pocos países de la región han obtenido información desagregada por sexo sobre a qué miembro de la familia pertenece legalmente la tierra es un indicador de la falta de atención prestada al tema de la propiedad de la tierra y su distribución por género[437].

---

[431] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Entender la pobreza desde la perspectiva de género,* CEPAL - Serie Mujer y desarrollo No. 53, Santiago de Chile, enero de 2004, pág. 30.

[432] United Nations, *Women's Role in Agriculture and in Rural Welfare: Access to Land and Resources,* Lastarria-Cornhiel Susana, United Nations Division for the Advancement of Women, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations Development Programme, Expert Group Meeting on "The impact of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action on the achievement of the Millennium Development Goals" , United Nations Office at Geneva, EGM/BPFA–MDG/2009/EP.1, 3 November 2009, página 3.

[433] Asamblea General de las Naciones Unidas, *El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación,* Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, A/64/93, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 17 de junio de 2009, párr. 178.

[434] Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), El acceso de la mujer rural latinoamericana a la tierra, Disponible en Internet en: http://www.fao.org/sd/2001/PE0601a_es.htm.

[435] Asamblea General de las Naciones Unidas, *El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación,* Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, A/64/93, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 17 de junio de 2009, párr. 181.

[436] Deere Carmen Diana y León Magdalena, *Problemas Metodológicos sobre la Medición de la Propiedad de la Tierra por Género,* en *"The Gender Asset Gap: Land in Latin America", World Development, Vol. 31, No. 6, June 2003: 925-947. (Página 4).*

[437] Por ejemplo, un estudio sobre el acceso a la tierra en Honduras llevado a cabo por el PNUD indicó que la información sobre la distribución de la propiedad de la tierra por sexo es prácticamente inexistente. Sara Elisa Rosales, *El vínculo entre mujer, economía y pobreza,* Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 20, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Tegucigalpa, Honduras, Noviembre, 2003, página 15. Por otra parte, de acuerdo a información enviada por el Estado de Perú, según el censo del 2005 en Perú, el 74% de la población femenina que vivía en el área rural se dedicaba a la actividad agrícola, y aunque del total de mujeres productoras individuales censadas en 2005 tenían en promedio tierras de una parcela, sólo el 4.7 de ellas

Continúa…

298. La Comisión constata la existencia de una serie de desafíos en los países de la región que requieren de una atención prioritaria para garantizar el acceso y control por parte de las mujeres de la tierra. De acuerdo a las respuestas recibidas por distintos Estados, una de las principales razones por las que se sigue atribuyendo a las mujeres un papel secundario como propietarias[438] son las costumbres discriminatorias que les impide tomar el control de hecho de la tierra y de otros bienes productivos[439] y el temor a alterar las relaciones dentro de la familia y las normas culturales que asocian al hombre con la propiedad de la tierra[440].

299. La CIDH observa que en muchos países las mujeres carecen de control sobre la tierra – aspecto crucial para su existencia – inclusive en países en donde las leyes garantizan el derecho a la tierra[441]. A pesar de ser un avance el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres al acceso y control de recursos, la Comisión ha constatado que la modificación de las leyes no necesariamente se traduce en "verdaderos derechos", dada la resistencia de las normas sociales de larga data favorables al hombre en materia de derechos sobre la tierra[442].

300. Por otra parte, el Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha identificado una serie de barreras institucionales que obstaculizan el acceso de la mujer a la tierra, incluyendo la carencia de herramientas con perspectiva de género dirigidas a fortalecer el papel de las mujeres como productoras; la falta de información catastral actualizada y desagregada por sexo; la relativa ausencia de funcionarios del sector agropecuario sensibles a una perspectiva de género; la no disponibilidad de estadísticas precisas que reflejen la verdadera contribución de las mujeres a la producción agropecuaria; y la falta de programas que aseguren una

---

…continuación
contaba con títulos de propiedad debidamente registrados. Respuesta enviada por el Estado de Perú al cuestionario sobre la *"Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales"* distribuido por la CIDH en mayo de 2010.

[438] Por ejemplo, el Estado Pluricultural de Bolivia indicó a la CIDH que: "[l]os recursos y activos requeridos para la producción y la productividad todavía son inaccesibles para la mayoría de las mujeres rurales e indígenas por el débil reconocimiento de su categoría de productoras [*excluyéndolas*] de mecanismos de acceso a la tierra, créditos, tecnología, asistencia técnica, capacitación técnica y productiva y otros factores como la herencia, más por usos y costumbres que por imperio de la ley".

[439] Por ejemplo, el Estado de Jamaica informó a la CIDH que uno de los mayores obstáculos para el acceso de las mujeres a las tierras incluyen el hecho de que las leyes pueden conflictuar con regímenes de tierras tradicionales y religiosos, los cuales no reflejan las realidades locales; las normas y prácticas culturales; las políticas gubernamentales que excluyen o marginalizan a las mujeres en cuanto al reparto de tierras; y la aplicación sesgada de leyes género-neutrales.

[440] Asamblea General de las Naciones Unidas, *El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación,* Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, A/64/93, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 17 de junio de 2009, párr. 188.

[441] Vease, http://www.unifem.org/progress/pdfs/MDGBrief-Esp.pdf, pág. 9.

[442] Asamblea General de las Naciones Unidas, El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación, Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, A/64/93, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 17 de junio de 2009, párr. 188.

participación equitativa entre hombres y mujeres en el proceso de producción y en el acceso a los recursos productivos[443].

301. Asimismo, la CIDH recibió información sobre otro tipo de obstáculos que limitan el acceso y control de la tierra, como son la falta de registro como propietarias y de titulación de la tierra debido a la carencia de información sobre los procedimientos legales; la falta de los documentos de identidad[444]; así como la burocracia, la ineficiencia, y los costos elevados de los trámites[445]. En algunos países, la titulación se hace a nombre de quien efectúa la demanda y, por lo general, quien se presenta a los institutos pertinentes es el hombre, por motivos culturales y porque según el código civil de algunos países éste es el representante del hogar[446].

302. Por último, se ha comunicado a la CIDH que en el marco del libre mercado y la globalización se han privatizado grandes porciones de tierras. Ello ha tenido efectos tanto en hombres como mujeres de la región. Sin embargo, ha tenido un efecto desproporcionado en perjuicio de las mujeres, por la situación precaria en que se encuentran, y por la falta de políticas sociales que atiendan a sus necesidades de acuerdo a los roles que desempeñan en la sociedad[447].

303. La Comisión constata que dada la concentración de los bienes en manos masculinas a lo largo de los años, es necesario emplear mayores esfuerzos para modificar las normas sociales para reducir la brecha entre la igualdad de género a nivel formal y la igualdad sustantiva[448]. Esto es crucial para una distribución igualitaria y equitativa de la propiedad, y para lograr una justicia plena de género desde una perspectiva de derechos humanos. La CIDH celebra los esfuerzos de algunos Estados, como es el caso de Ecuador[449] y Bolivia[450], en donde se reconoce el derecho a la propiedad de las mujeres a nivel

---

[443] Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), El acceso de la mujer rural latinoamericana a la tierra, Disponible en Internet en: http://www.fao.org/sd/2001/PE0601a_es.htm.

[444] De acuerdo al Estado de Bolivia, a pesar de que ha emprendido una política de reparto de tierras para las mujeres, constituye un desafío para el Estado incrementar el número de mujeres que cuenten con cédula de identidad.

[445] CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[446] Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), El acceso de la mujer rural latinoamericana a la tierra, Disponible en Internet en: http://www.fao.org/sd/2001/PE0601a_es.htm

[447] CIDH, Audiencia convocada de oficio, "*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010.

[448] De León Magdalena, *La propiedad como bisagra para la justicia de género*, Tercer panel: El empoderamiento económico de las mujeres: acceso a las tecnologías y a los activos productivos y financieros, XI Conferencia Regional América Latrina y el Caribe, Brasilia 13 al 16 de julio de 2010, pág. 7.

[449] En la Constitución de la República Artículo 324 dice: "El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad y en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal".

[450] Art. 395: *La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal*. Y el Art. 401: *El Estado tiene la obligación de (…) promover políticas dirigidas a eliminar todas las*

Continúa…

constitucional; esfuerzos para lograr la certificación común de la tierra de los cónyuges[451]; y la eliminación del requisito del consentimiento del esposo en los asuntos relativos a la propiedad de la tierra[452], con el propósito de hacer partícipe a la mujer en este tipo de decisiones. La CIDH acoge con beneplácito esta información allegada que indica que en los últimos años se han puesto en marcha políticas gubernamentales de distribución y redistribución de la tierra; esfuerzos favorables y encaminados a superar la histórica desigualdad de las mujeres en el acceso a la propiedad y control efectivo de la tierra[453].

304. Igualmente, la CIDH señala que en América Latina, durante gran parte del siglo XX se llevaron a cabo reformas agrarias en distintas circunstancias y contextos[454]. En términos generales, éstas se caracterizaron por ser programas de distribución de la tierra de los grandes terratenientes a trabajadores de la hacienda y arrendatarios, como miembros de las cooperativas o los agricultores individuales[455]. Las distintas legislaciones agrarias dispusieron que la tierra fuera expropiada para fines de justicia social o cuando redundara en el interés nacional[456].

…continuación
formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra. Además existe un conjunto de normativa secundaria: leyes y decretos, que explicitan este derecho.

[451] En Guatemala se ha promovido el otorgamiento de títulos de propiedad conjunta a través del programa de comercialización de tierras patrocinado por el Estado basado en un banco de crédito hipotecario, en donde se exige que en la documentación aparezcan los nombres de la esposa y el esposo. Para más discusión, véase Asamblea General de las Naciones Unidas, El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación, Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, A/64/93, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 17 de junio de 2009, párr. 194.

[452] Consejo Económico y Social, Examen de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y su contribución a formular una perspectiva de género para la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe del Secretario General, 8 de febrero de 2010, párr. 29. Disponible en Internet: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/637/23/PDF/N0963723.pdf?OpenElement.

[453] Para un análisis más general, véase, información proporcionada durante la presentación de Cecilia Estrada, Directora Ejecutiva del Instituto de Formación Femenina Intregral (IFFI) y Coordinadora de la Mujer de Bolivia en relación a la política vigente en el Estado de Bolivia, durante la audiencia"*Discriminación que enfrentan las Mujeres en el ejercicio de sus Derechos Económicos y Sociales*", Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010, Washington D.C.

[454] Aunque en la mayor parte de los países de la región se efectuó algún tipo de reforma agraria, tan sólo en Bolivia, Cuba, Chile, México, Nicaragua y el Perú se produjeron cambios profundos en la estructura de la propiedad de la tierra. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), El acceso de la mujer rural latinoamericana a la tierra, Disponible en Internet en: http://www.fao.org/sd/2001/PE0601a_es.htm.

[455] United Nations, *Women's Role in Agriculture and in Rural Welfare: Access to Land and Resources,* Lastarria-Cornhiel Susana, United Nations Division for the Advancement of Women, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations Development Programme, Expert Group Meeting on "The impact of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action on the achievement of the Millennium Development Goals" , United Nations Office at Geneva, EGM/BPFA–MDG/2009/EP.1, 3 November 2009 (Solo en inglés), pág. 5.

[456] Deere Carmen Diana, et al, *Género, Propiedad y Empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, TM Editores, UN Facultad de Ciencias Humanas, Género, Mujer y Desarrollo, Bogotá Colombia, 2000, pág. 86.

305. La información obtenida señala que en los países latinoamericanos, se tomó a la familia como referencia de la unidad productiva y al jefe del hogar como beneficiario directo de las medidas y estrategias de las reformas agrarias[457], en sociedades en donde los estereotipos y prejuicios en materia de género le asignaban a la mujer el rol de la reproducción y al hombre el rol de cabeza de hogar. Diversas expertas y expertos destacan que como consecuencia de la experiencia en América Latina puede llegarse a la conclusión general de que las mujeres rurales quedaron excluidas de estos beneficios[458]. Sin embargo, es importante destacar que en los años posteriores, algunas legislaciones agrarias reconocieron el derecho de las mujeres al igual que los hombres a ser beneficiarias de los procesos de reforma agraria[459]. Por ejemplo, durante los años noventa, varios nuevos códigos agrarios abolieron el concepto del jefe de hogar varón como principal beneficiario de los programas estatales de distribución y titulación de tierras[460].

306. Finalmente y en materia de adquisición de la tierra, las mujeres siguen teniendo menores probabilidades de participar exitosamente como compradoras en el mercado de bienes inmuebles[461]. La Comisión Interamericana fue informada que entre las razones que explican esta situación se encuentran las diferencias de ingresos masculinos y femeninos ligados a las diferentes posibilidades de empleo y remuneración para hombres y mujeres en el mundo rural. En el mercado agrícola el hombre es un trabajador permanente y la mujer es temporal, y aún en el caso que el hombre y la mujer tienen el mismo trabajo, la mujer puede recibir un salario más bajo. Estos factores influyen en la capacidad de ahorro de la mujer y por lo tanto en su participación en el mercado de tierras como compradoras[462].

307. La CIDH recibió información durante las reuniones de expertas y expertos organizadas en el marco de este proyecto indicando que en el caso de la mayoría de las mujeres que no son propietarias de bienes inmuebles que puedan fungir como garantías,

---

[457] Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), El acceso de la mujer rural latinoamericana a la tierra, Disponible en Internet en: http://www.fao.org/sd/2001/PE0601a_es.htm.

[458] De acuerdo a las investigadoras, estas reformas tenían como propósito beneficiar a las familias campesinas, "pero al suponer que los procesos eran neutros con respecto al género, terminaron siendo sesgados y beneficiaron principalmente a los jefes de hogar varones (…). Como resultado, la participación de la mujer en estos procesos oscila entre insignificante o baja y un máximo de un tercio de los beneficiarios". Deere Carmen Diana, et al, *Género, Propiedad y Empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, TM Editores, UN Facultad de Ciencias Humanas, Género, Mujer y Desarrollo, Bogotá Colombia, 2000, pág. 128.

[459] Por ejemplo, la Ley de Reforma Agraria de 1971 de México fue pionera en la materia al establecer que los beneficiarios futuros serían hombres o mujeres mexicanos de nacimiento.

[460] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?,* Martine Dirven, CEPAL – Serie 135 Desarrollo Productivo, Santiago de Chile, diciembre 2002, pág. 27.

[461] De León Magdalena, *La propiedad como bisagra para la justicia de género, Tercer panel: El empoderamiento económico de las mujeres: acceso a las tecnologías y a los activos productivos y financieros,* XI Conferencia Regional América Latina y el Caribe, Brasilia 13 al 16 de julio de 2010, pág. 9.

[462] De León Magdalena, *La propiedad como bisagra para la justicia de género, Tercer panel: El empoderamiento económico de las mujeres: acceso a las tecnologías y a los activos productivos y financieros,* XI Conferencia Regional América Latina y el Caribe, Brasilia 13 al 16 de julio de 2010, pág. 9.

éstas no pueden tener acceso a préstamos bancarios que les permitan a su vez obtener otras tierras, vivienda u otros bienes. UNIFEM – ahora parte de ONU Mujeres - observa que sin tener tierra como respaldo, las mujeres a menudo tampoco tienen acceso a otros servicios financieros vinculados a la tenencia de la tierra, tales como seguros y cuentas de ahorro, que les permiten acumular bienes y mitigar la pobreza[463].

d. Acceso y control de recursos a través de la herencia

308. Un tema discutido por diversos sectores durante el proceso de implementar este proyecto fue la herencia como una vía importante de acceso de las mujeres a la tierra, vivienda y otros recursos económicos. Sin embargo, la CIDH recibió información sobre un número de formas de discriminación que tanto en la ley como en la práctica obstaculizan el ejercicio de los derechos de las mujeres en esta esfera.

309. En relación al derecho de sucesión entre cónyuges o concubinos, la Comisión fue informada sobre la necesidad de un reconocimiento legislativo más abarcador de los derechos de las mujeres casadas o de las que conviven en uniones de hecho de heredar la tierra, en caso de muerte o de abandono de marido o compañero. Por ejemplo, algunas legislaciones –como es el caso de Cuba, Honduras y Nicaragua- reglamentan la sucesión de las parcelas adjudicadas por la reforma agraria en el caso de muerte del beneficiario y le aseguran al cónyuge el derecho a heredar el predio. Sin embargo, aunque en aquellos países la mujer que vive con su compañero puede ser beneficiaria de la reforma, su relación debe haber sido reconocida formalmente por una autoridad competente. Desafortunadamente –según fue informado a la CIDH- pocas son las parejas que formalizan sus relaciones ante las autoridades[464]. Más generalmente, aún cuando algunos regímenes de propiedad matrimonial están basados en el reconocimiento igualitario de las contribuciones de cada cónyuge a los activos maritales, irrespectivamente de si se emprende un empleo fuera del hogar, así autorizando una disposición testamentaria de sólo la mitad de la propiedad marital, otros regímenes no son tan protectores del cónyuge que trabaja en el hogar, tradicionalmente la esposa. En esos regímenes, la esposa puede perder la mayoría de la propiedad matrimonial con la muerte de su esposo.

310. En materia de herencia a favor de los descendientes, la Comisión recabó información que indica que ninguna ley de un país latinoamericano diferencia entre hombres y mujeres[465]. De acuerdo a investigaciones en la materia, la tradición jurídica en

---

[463] http://www.unifem.org/progress/pdfs/MDGBrief-Esp.pdf Unifem, pág. 9. Al respecto, el Estado de Panamá comunicó a la CIDH: "La estructura de la tenencia de la tierra entre hombres y mujeres condiciona el acceso al crédito en base a este activo. Debido a ello y a las concepciones tradicionales de género, apenas el 6.7% de los créditos agropecuarios otorgados corresponde a mujeres. La gran mayoría de los préstamos 92.3% son otorgados a los hombres".

[464] Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), El acceso de la mujer rural latinoamericana a la tierra, Disponible en Internet en: http://www.fao.org/sd/2001/PE0601a_es.htm.

[465] The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, *Women, Business and the Law. Measuring Legal Gender Parity for Entrepreneurs and Workers in 128 Economies,* Washington, D.C. 2010.

la región es que todos los hijos e hijas heredan por partes iguales de sus padres si el fallecido no ha dejado testamento[466], lo cual apunta a una tendencia hacia la herencia cada vez más igualitaria entre hermanos y hermanas. No obstante lo anterior, la CIDH obtuvo información que indica que en algunas sociedades campesinas en donde la tierra tiene un valor que trasciende lo económico, los sistemas de herencia otorgan prioridad al hijo varón mayor o menor con el objetivo de garantizar la continuidad del patrimonio familiar, así como la seguridad de los padres ancianos[467].

311. La Comisión fue informada sobre otras prácticas que apuntan a desigualdades entre hombres y mujeres basadas en estereotipos de género, como es la práctica de la herencia bilateral en donde tanto los hijos como las hijas heredan de ambos padres, en partes más o menos iguales, aunque los varones suelen resultar favorecidos en términos de tamaño o calidad de la parcela[468].

e. Acceso y control de recursos por parte de las mujeres casadas

312. Históricamente muchas mujeres casadas han enfrentado limitaciones en cuanto al control de los bienes que les son propios y los bienes comunes del matrimonio. En este sentido, la Comisión ha manifestado en el pasado en su *Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, que:

> Varios países poseen, en mayor o menor medida, normas discriminatorias y/o restricciones a los derechos civiles de la mujer dentro del matrimonio sea en la administración de los bienes propios de cada cónyuge o aquellos de otro tipo; en la representación del hogar conyugal o jefatura del hogar en el ejercicio de la patria potestad; en la fijación del domicilio conyugal, o la posibilidad de contraer nuevas nupcias; en la necesidad de autorización expresa o implícita del marido para trabajar y comerciar; o en el derecho a la propiedad de la tierra[469].

313. En el mismo informe, la CIDH recomendó a los Estados "eliminar serias restricciones para la mujer, que surgen de otorgar la representación conyugal o jefatura del hogar al marido, y del establecimiento de roles en que la mujer es limitada al ámbito doméstico. Estas restricciones incluyen: la facultad del marido a oponerse a que la mujer

---

[466] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?,* Martine Dirven, CEPAL – Serie 135 Desarrollo Productivo, Santiago de Chile, diciembre 2002, pág. 27.

[467] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?, Martine Dirven, CEPAL – Serie 135 Desarrollo Productivo, Santiago de Chile, diciembre 2002, pág. 27.

[468] Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?, Martine Dirven, CEPAL – Serie 135 Desarrollo Productivo, Santiago de Chile, diciembre 2002, pág. 28.

[469] CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas,* OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 de octubre de 1998. Conclusiones. Análisis de la Información recibida de los Estados miembros y de organizaciones no gubernamentales.

ejerza profesión, industria, oficio o comercio, cuando considere que ello perjudica el interés y cuidado de los hijos, y demás obligaciones hogareñas; la asignación al marido de la patria potestad decisiva sobre los hijos; y la designación del marido como administrador único del patrimonio conyugal" [470].

314. Como fue mencionado anteriormente, la CIDH en su decisión de fondo sobre el caso de *María Eugenia Morales de Sierra,* encontró violaciones a los artículos 1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana cuando las disposiciones del Código Civil de Guatemala referidas a las relaciones domésticas, asignaban responsabilidades y obligaciones exclusivamente al esposo, en virtud de su papel como proveedor de ingresos y, en el caso de la mujer, por su papel como esposa, madre y ama de casa. La Comisión concluyó que, lejos de asegurar la "igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades" dentro del matrimonio, las disposiciones citadas institucionalizan desequilibrios en los derechos y deberes de los cónyuges[471]. La Comisión asimismo expresó su preocupación sobre las consecuencias graves de la discriminación contra las mujeres y las nociones estereotipadas de sus papeles en su acceso y control de recursos económicos dentro del matrimonio y el ejercicio de otros derechos de las mujeres[472]. Destacó el vínculo entre el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y limitaciones en su acceso y control de recursos económicos dentro de la institución del matrimonio.

315. La Comisión Interamericana destaca la importancia de que el marco normativo relativo a regímenes matrimoniales y a la herencia continúe siendo reformado conforme al principio de la igualdad y a la obligación de no discriminar contra las mujeres. Dicho orden jurídico juega un papel clave en determinar el acceso de las mujeres a la tierra, la vivienda y otras formas de propiedad[473]. También determina la situación de ventaja o desventaja en la que queda una mujer en caso de viudez o ruptura matrimonial[474].

---

[470] CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas,* OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 de octubre de 1998. Recomendaciones.

[471] CIDH, Informe No. 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001, párr. 44. El artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece que los Estados deben adoptar medidas para garantizar la igualdad sustantiva en la legislación sobre la familia y las relaciones familiares y en garantizar que las mujeres tengan los mismos derechos con respecto a la propiedad, administración y disposición de los bienes.

[472] CIDH, Informe No. 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001, párr. 39. Finalmente, el Estado de Guatemala adecuó las disposiciones pertinentes del Código Civil para equilibrar el reconocimiento jurídico de los deberes recíprocos de la mujer y del hombre dentro del matrimonio y reformó el artículo pertinente del Código Civil, para hacer congruente la legislación nacional con las normas de la Convención Americana y dar efecto pleno a los derechos y libertades que la misma garantiza a María Eugenia Morales de Sierra.

[473] United Nations, *2009 World Survey on the Role of Women in Development Women's Control over Economic Resources and Access to Financial Resources, including Microfinance,* Department of Economic and Social Affairs, Division for the Advancement of Women United Nations, New York, 2009, pág. 43.

[474] Asamblea General de las Naciones Unidas, *El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación,* Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, A/64/93, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 17 de junio de 2009, párr. 185.

316. Según la información recibida por la CIDH, en la mayoría de los países de América Latina prevalece el régimen de "participación en los gananciales" por el cual cualquier bien adquirido por la pareja durante el matrimonio (salarios, rentas, ganancias, etcétera) constituye la propiedad común de la pareja[475]. El régimen de los gananciales establece que los bienes que son adquiridos antes del matrimonio o heredados después del matrimonio constituyen la propiedad individual de cada cónyuge, y a la disolución del matrimonio, los bienes se dividen de acuerdo a lo que cada cónyuge aportó a la propiedad común[476].

317. Recientemente, la CIDH expresó su preocupación sobre la situación que prevalece en Chile en donde el régimen patrimonial que rige a toda mujer que contrae matrimonio sin expresar su voluntad de acogerse a otro de los regulados en el Código Civil, es el régimen de la sociedad conyugal[477]. En éste régimen el marido es el jefe de la sociedad, por lo cual administra con amplias facultades como administrador único sus bienes propios, los bienes sociales, y los bienes de la esposa[478].

318. En el caso de *Sonia Arce Esparza* (Chile)[479], presentado ante la CIDH, las peticionarias argumentaron que varios artículos del Código Civil de Chile relacionados con los derechos y obligaciones de los cónyuges en la administración de sus bienes bajo el régimen de sociedad conyugal violaban varias disposiciones de la Convención Americana. La petición fue admitida bajo los artículos 1, 2, 17, 21, 24 y 25 de la Convención Americana[480]. La Comisión Interamericana reconoce que en abril de 2007, el Poder Ejecutivo de Chile otorgó carácter de urgencia a este proyecto de ley, en cumplimiento del

---

[475] Deere Carmen Diana y León Magdalena, *Problemas Metodológics sobre la Medición de la Propiedad de la Tierra por Género,* en *"The Gender Asset Gap: Land in Latin America", World Development, Vol. 31, No. 6, June 2003: 925-947. (Página 6).* Las principales excepciones en América Latina son Costa Rica, Honduras y Nicaragua, donde el régimen marital legal es la separación de bienes, y El Salvador donde es la comunidad absoluta en la cual los bienes adquiridos antes del matrimonio o heredados después del matrimonio entran a los bienes comunes.

[476] De acuerdo a la información obtenida "en gran parte de América Latina existe un reconocimiento implícito de que el aporte de la mujer por el trabajo doméstico garantiza que, con la disolución del matrimonio, ésta conserva la mitad de los bienes comunes". Asamblea General de las Naciones Unidas, *El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación,* Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, A/64/93, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 17 de junio de 2009, párr. 176. Sobre esta cuestión, la CIDH valora positivamente que el Estado de Jamaica llevó a cabo una reforma legal para reconocer que el desempeño de deberes domésticos podía considerarse como una contribución para la adquisición de la propiedad sobre los objetos adquiridos durante el matrimonio, los cuales se determinaban por la contribución de cada parte para la adquisición del objeto y de acuerdo a sus intenciones. Por su parte Trinidad y Tobago informó sobre el derecho de las personas que viven en concubinato a solicitar a la Corte Superior el ajuste a la propiedad luego de que existe una separación. Respuesta de los Estados de Jamaica y Trinidad y Tobago al cuestionario.

[477] CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile. La igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/SER.L/V/II.134, 27 de marzo 2009.

[478] Actualmente la mujer no tiene autonomía sobre todos los bienes que le corresponden, de los cuales era propietaria antes, del 50% de la sociedad conyugal y de las herencias, legados y donaciones que se realizan a su favor.

[479] CIDH, Informe No. 59/03, Petición 71-01, *Sonia Arce Esparza* (Chile), 10 de octubre de 2003.

[480] CIDH, Informe No. 59/03, Petición 71-01, *Sonia Arce Esparza* (Chile), 10 de octubre de 2003.

Acuerdo de Solución Amistosa que se firmó en relación a este caso durante el 127º período de sesiones. En dicho acuerdo, las partes acordaron la reforma de la legislación vigente de conformidad con las obligaciones internacionales de no discriminación contra las mujeres con el objetivo de otorgar a los cónyuges iguales derechos y obligaciones. Sin embargo, hasta la fecha dicho proyecto de ley aún no ha sido aprobado y adoptado, lo cual contribuye a perpetuar la discriminación contra las mujeres en la familia en Chile.

319. Tal como se señaló en el *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política* [481], la CIDH observa con preocupación la lentitud del proceso de aprobación de los proyectos de ley de conformidad con el Acuerdo de Solución Amistosa y reitera la necesidad de que el Poder Ejecutivo y el Parlamento colaboren en la aprobación y puesta en marcha de estos proyectos, destacando la necesidad de adoptar las medidas necesarias para agilizar el proceso de aprobación. Asimismo la adopción de estos proyectos debe estar acompañada del diseño de políticas públicas multisectoriales y preventivas, una reglamentación pertinente, asignaciones de recursos suficientes para su debida implementación, así como medidas de capacitación y sensibilización para funcionarios públicos[482].

320. La Comisión Interamericana valora positivamente la información recibida por los Estados en sus respuestas al cuestionario, identificando esfuerzos de diferentes Estados de América Latina, Canadá y el Caribe en modificar su marco normativo para reconocer la prohibición de discriminación contra la mujer en base a su sexo y la igualdad de los cónyuges dentro del matrimonio. Se ha reconocido al interior del matrimonio la facultad de los dos cónyuges de celebrar contratos y administrar libremente sus bienes propios; la administración por parte de ambos cónyuges; o del administrador de los bienes gananciales o comunes que los dos cónyuges elijan de mutuo acuerdo[483].

f. Acceso a la vivienda segura

321. El acceso a la vivienda por parte de las mujeres contribuye a su independencia y seguridad económica. El ser propietaria de una vivienda también puede ofrecer a una mujer protección en caso de divorcio, separación o muerte de su esposo, y mejora su poder de negociación en el hogar y fuera de éste, en su comunidad y en su sociedad.

---

[481] CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/SER.L/V/II.134, 27 de marzo 2009.

[482] CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/SER.L/V/II.134, 27 de marzo 2009, párr. 95.

[483] En algunos casos, como es el caso del Estado de Guatemala, se reformó la ley para reconocer expresamente la obligación internacional del Estado de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo la Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de las Mujeres. En el caso de Panamá, el Código de Familia incluyó una disposición que indica que sería nula cualquier estipulación contraria a las leyes o las buenas costumbres, o limitativa de la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges.

322. Diversas fuentes señalaron que la vivienda también puede determinar la posibilidad de conseguir y mantener un empleo pues la poca accesibilidad física dificulta el desplazamiento de las mujeres a sus lugares de trabajo. La misma situación puede presentarse en relación al acceso de las mujeres a un lugar de estudio o a centros de salud. La vivienda es asimismo importante no sólo como un lugar para vivir, sino que también representa un potencial lugar de trabajo y de generación de ingresos; puede fungir como garantía del crédito hipotecario; y además puede enajenarse en caso de presentarse una situación de emergencia.

323. La CIDH fue informada sobre la falta de acceso a una vivienda adecuada para muchas mujeres a través de las Américas. El derecho de las mujeres a una vivienda segura va más allá de tener un techo sobre la cabeza, e incluye el derecho a vivir libre de violencia, en seguridad, paz y dignidad[484].

324. Un entendimiento amplio del derecho a la vivienda adecuada – y de las obligaciones de los Estados en esta esfera - es además esencial en relación a la experiencia de las mujeres que sufren violencia al interior del hogar, ya que si el disfrute de una vivienda adecuada significa que los ocupantes deben vivir en seguridad, paz y dignidad, las situaciones donde no se goza de esas condiciones son contrarias a la interpretación legal del derecho y constituyen una violación del mismo[485]. La falta de una vivienda adecuada puede exponer a una mujer a distintas formas de violencia y a la inversa, la violencia contra la mujer puede dar lugar a la violación de su derecho a una vivienda adecuada[486]. Por ejemplo, una investigación llevada a cabo en Argentina, Brasil y Colombia, indica que la dependencia económica y el no tener un lugar para vivir más que el hogar compartido con el agresor es un obstáculo clave para que una mujer quiebre una relación violenta[487].

325. La CIDH recibió información de diferentes fuentes sobre los factores críticos que afectan el derecho de la mujer a una vivienda adecuada en los países a través

---

[484] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Nº 4*, párrafo 8. De acuerdo al Comité, para determinar si una vivienda es adecuada se requiere tener seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar y adecuación cultural. Además de los siete criterios que estableció el Comité, el Relator Especial ha identificado otros nueve elementos que aplican constantemente en su labor, en donde incluye la ausencia de violencia contra la mujer. Comisión de Derechos Humanos, *La mujer y la vivienda adecuada.* Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, E/CN.4/2006/118, 62º período de sesiones, 27 de febrero de 2006, párr. 11.

[485] Paglione, Gulia, *Domestic Violence and Housing Rights: A Reinterpretation of the Right to Housing*, *Human Rights Quarterly 28,* (John Hopkins University: 2006), pág. 126.

[486] Comisión de Derechos Humanos, *La mujer y la vivienda adecuada.* Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, E/CN.4/2006/118, 62º período de sesiones, 27 de febrero de 2006, párr. 32.

[487] Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (Centre on Housing Rights and Evictions – COHRE), *Un Lugar en el Mundo. El derecho a una vivienda adecuada como elemento esencial de una vida libre de violencia doméstica: Los casos de Argentina, Brasil y Colombia,* COHRE Secretaría Internacional, Ginebra Suiza 2010, pág. 39.

de la región. Un desafío prioritario es que las mujeres tienen menor acceso al mercado laboral formal y la brecha salarial, lo que resulta en que las mujeres tengan menos posibilidades de adquirir una vivienda adecuada. En muchos casos prevalece la inseguridad de la tenencia por la falta de títulos de propiedad; la falta y regulación de a tenencia de la tierra; y obstáculos y requisitos burocráticos que limitan el acceso a programas de vivienda. Otras de las causas estructurales identificadas han sido las prácticas culturales y tradicionales discriminatorias de las mujeres y el aumento de la pobreza y el desempleo.

326. La CIDH expresa su preocupación en torno a la información recibida sobre la falta de leyes adecuadas que protejan la igualdad de derechos de la mujer a la vivienda, la tierra, la propiedad y de políticas que garanticen el acceso al crédito y a los subsidios de vivienda. Un factor decisivo en la falta de vivienda adecuada para las mujeres ha sido el bajo grado de participación, control y monitoreo de éstas en los procesos de formulación de las políticas sobre la vivienda. Asimismo, preocupa a la Comisión la posición más precaria de las niñas, las mujeres indígenas, las mujeres afrodescendientes, y otros grupos de mujeres quienes enfrentan dificultades adicionales para acceder a la vivienda por la situación de discriminación estructural en la que se encuentran[488].

327. Adicionalmente, tal como consta en la mayoría de las respuestas enviadas por los Estados en sus cuestionarios, son aún escasas las cifras desagregadas por sexo en relación a la tenencia y la titularidad sobre la vivienda. La falta de información pertinente desagregada por género en materia de vivienda impide la adopción de medidas legales y programáticas efectivas que contribuyan al acceso de las mujeres a la vivienda.

328. La CIDH celebra el hecho de que algunos Estados han adoptado normativa específica que contribuye a la protección del derecho a la vivienda de las mujeres víctimas de violencia doméstica[489]. Sin embargo, le preocupa que en muchos

---

[488] E/CN.4/2006/118 párrafo 30. La información disponible señala que diversos grupos de mujeres pueden estar en una situación de riesgo más grande que otros a quedarse sin hogar, ser víctimas de la violencia o sufrir las consecuencias de una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas, entre las cuales se encuentran las víctimas de la violencia doméstica, las viudas, las mujeres de edad, divorciadas o separadas, o los hogares encabezados por una mujer, las mujeres separadas a la fuerza de sus hijos, las mujeres víctimas de desalojos forzosos, las mujeres discapacitadas y las que se hallan en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto, las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y nacionales, las refugiadas, las trabajadoras migrantes, las mujeres de determinada ascendencia y de comunidades obreras, las empleadas domésticas, las trabajadoras del sexo, y las lesbianas y las transexuales.

[489] La CIDH recibió información que indica que en Estados Unidos se emitió la norma *Reauthorization of the Federal Violence Against Women Act* la cual incluyó nuevas protecciones legales para las mujeres víctimas de violencia doméstica en relación a su derecho a la vivienda. Estas protecciones consistieron en enmiendas para: 1) clarificar que las víctimas de violencia doméstica no serían desalojadas o se les negaría el derecho a la vivienda por ser víctimas frente al arrendador. La Ley establece expresamente que un incidente de violencia doméstica o la amenaza o el acoso no califican como una "violación grave o reiterada del contrato de arrendamiento" o una causa suficiente para terminación de la asistencia, arrendamiento, o derechos de ocupación de la víctima; 2) asegurar que las necesidades de las víctimas se consideran en los procesos de planeación local de vivienda; 3) crear un nuevo programa de subsidio federal para la asistencia a los ministerios de vivienda para hacer frente a la problemática de la violencia doméstica; 4) crear un nuevo programa de subsidio federal para la colaboración de la comunidad local en el desarrollo a largo plazo, de un plan de vivienda asequible para las víctimas de la violencia; y 5) expedir normativa relativa a la vivienda de transición para las víctimas de violencia. Respuesta al cuestionario enviada por Columbia Law School, Human Rights Institute; International Women's Human Rights Clinic, The City

Continúa…

países de la región no existen disposiciones efectivas que protejan a las mujeres que son víctimas de violencia doméstica especialmente cuando el propietario de la vivienda es el agresor y durante la implementación de órdenes o medidas de protección contra actos inminentes.

329. La CIDH recibió información sobre la falta de reconocimiento expreso en las leyes del derecho a tener acceso a una vivienda adecuada. Al respecto, el Relator Especial sobre vivienda ha notado que las leyes que no hacen distinciones de género se interpretan de manera discriminatoria y desfavorable para la mujer[490]. En este sentido, el Estado de Bolivia se refirió al escaso impacto de las disposiciones legales que no distinguen en base al género de las personas destinatarias de los programas de titulación de tierras, lo cual contribuye escasamente a la eliminación de la discriminación de las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos[491].

330. La CIDH insta a los Estados a reconocer expresamente el derecho de las mujeres a acceder a una vivienda adecuada, a elaborar políticas de vivienda con un enfoque de derechos humanos y de género, y a establecer medidas que permitan atender inmediatamente la situación de aquellas mujeres que se encuentran en situación de mayor precariedad.

4. Obligaciones inmediatas de los Estados

331. El Estado debe asegurar el acceso igualitario de la mujer a los recursos económicos y financieros y al control sobre ellos en cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de igualdad entre los géneros. Varios pasos prioritarios que los Estados deben adoptar son los siguientes:

- La CIDH observa que los Estados tienen la obligación de adoptar disposiciones legislativas – y de reformar dichas disposiciones cuando sea necesario - así como de generar las condiciones para que las mujeres tengan acceso y control sobre sus recursos económicos de forma plena y sin ningún tipo de discriminación, incluyendo la prohibición de discriminar por parte de particulares. Los Estados tienen la obligación de atender de manera prioritaria la situación de las mujeres pobres, indígenas y afrodescendientes, las que habitan en zonas rurales, y aquellas que se encuentran en situación precaria, quienes suelen enfrentar mayores obstáculos en su acceso y control de recursos.

…continuación
University of New York School of Law; Legal Momentum; National Network to End Domestic Violence (NNEDV); y World Organization for Human Rights USA.

[490] Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *La mujer y la vivienda adecuada.* Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, E/CN.4/2006/118, 62º período de sesiones, 27 de febrero de 2006, párrafo 11.

[491] Respuesta al cuestionario presentada por el Estado de Bolivia.

- Los Estados deben revisar mediante un escrutinio estricto todas las leyes y políticas que puedan tener un impacto discriminatorio en las mujeres en su acceso y control de recursos económicos – tanto dentro, como fuera del matrimonio - en los términos analizados en el presente informe.

- Los Estados deben identificar los costos sociales de las políticas económicas, financieras y comerciales, y atender las consecuencias del predominio de la mujer en los empleos precarios, la economía no estructurada, y de la desigual distribución del trabajo no remunerado que ha tenido como consecuencia un desigual acceso a los recursos y al control sobre ellos.

- Los Estados deben asegurar la formulación de políticas económicas, financieras y comerciales con perspectiva de género que contribuyan a garantizar el acceso de las mujeres a bienes y recursos de calidad. Por ello el análisis presupuestario y de gasto social debe tener en cuenta el género como herramienta decisiva para asegurar la movilización y el gasto de los recursos públicos en época de crisis. Asimismo, los Estados deben crear espacios y condiciones para garantizar la participación efectiva de las mujeres en la formulación de dichas políticas y elaborar presupuestos sensibles al género; proceso que puede implicar el etiquetar ciertos rubros en donde las beneficiarias son las mujeres.

- Los Estados tienen la obligación de prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género, la cual también se vincula con el goce pleno de los derechos económicos y sociales, y en particular con el acceso y control de los recursos. Los Estados tienen la obligación de garantizar a las mujeres víctimas de violencia doméstica la existencia de recursos legales, medidas de protección cautelar, y refugios temporales para asegurar una vida libre de violencia que atienda la situación de emergencia y la vulnerabilidad de las víctimas.

- La CIDH recomienda a los Estados garantizar la existencia de recursos judiciales adecuados y efectivos para que las mujeres puedan denunciar violaciones relacionadas a su acceso y control de recursos económicos.

- La CIDH insta a los Estados a adoptar medidas que permitan a las mujeres denunciar formas de violencia de género que tienen por objeto o por resultado menoscabar el acceso y control de recursos económicos por parte de las mismas. La CIDH recomienda a los Estados incluir en sus legislaciones normas encaminadas a garantizar el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, incluyendo la creación de mecanismos de denuncia, la disponibilidad de medidas de protección cautelar y su adecuada implementación, y la creación de alternativas de vivienda cuando la mujer debe dejar el hogar por una situación de violencia doméstica, como refugios. Estas medidas deben servir para proteger a

las mujeres de actos de violencia doméstica cometidos al interior de sus hogares, aún cuando sus parejas o sus familias son las propietarias.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

332. La CIDH reitera la necesidad de que los Estados adopten medidas de forma pronta y sin dilación para abordar los obstáculos y las barreras en el ejercicio, respeto y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. Los vacíos en la protección observados en relación al acceso de las mujeres al trabajo, a la educación, y a los recursos tienen un efecto multiplicador en el ejercicio de sus derechos humanos en general, y vulneran todos los aspectos de su autonomía. Asimismo, el respeto y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres está estrechamente ligado al ejercicio pleno de las mujeres de sus derechos civiles y políticos.

333. La CIDH considera este informe como un primer paso en los esfuerzos del sistema interamericano encaminados a mejorar y fortalecer la legislación, políticas y prácticas de los Estados dirigidas a abordar el problema de la discriminación, y a garantizar que los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres sean debidamente respetados y protegidos.

334. Las recomendaciones contenidas en este informe se relacionan con el diseño de intervenciones y medidas estatales destinadas a garantizar el ejercicio de las mujeres de su derecho al trabajo, a la educación, y a su acceso y control de recursos económicos en condiciones de igualdad y libres de toda forma de discriminación.

335. Por un lado, la Comisión ha incluido un grupo de obligaciones inmediatas relacionadas con el ejercicio al derecho al trabajo, a la educación y al acceso y control de las mujeres de recursos económicos en la sección anterior. Estas obligaciones tienen un vínculo estrecho con la garantía adecuada de la igualdad y de la no discriminación en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, y deben ser implementadas como mínimo por cada Estado para avanzar los derechos de las mujeres. Por otra parte, la CIDH concluye este informe con una serie de recomendaciones generales y de naturaleza progresiva, destacando la obligación de los Estados de adoptar pasos deliberados, concretos y orientados a cumplirlas. La Comisión destaca el principio de no regresividad en el cumplimiento de todas estas obligaciones y recomendaciones, y el acceso a la justicia como un eje fundamental cuando ocurren violaciones de derechos humanos en esta esfera.

336. La Comisión Interamericana reitera su compromiso de colaborar con los Estados americanos en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. Varias medidas adoptadas para hacer frente a esta situación ponen de manifiesto la comprensión y el reconocimiento de la gravedad de los problemas existentes y el compromiso de los integrantes de los sectores estatal y no estatal de abordar efectivamente las numerosas barreras que las mujeres aún enfrentan para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad.

Recomendaciones Generales

1. Los Estados deben desarrollar estrategias coordinadas de forma intersectorial en las áreas de acceso a los recursos, al trabajo digno y a la educación, orientadas a garantizar el empoderamiento económico y social de las mujeres, mediante el ejercicio efectivo de sus derechos.

2. La CIDH recomienda a los Estados adoptar programas estatales encaminados a recopilar estadísticas desagregadas por género, raza y etnia, y sistemas de indicadores con este enfoque interseccional, que permitan medir la progresividad en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados.

3. La CIDH insta a los Estados a incorporar indicadores que midan el impacto diferenciado de la crisis económica en mujeres y hombres en relación al acceso y control de recursos y su incursión en el ámbito laboral y educativo, con el objeto de adoptar medidas urgentes tendientes a reducir sus efectos negativos sobre las mujeres, especialmente aquellas que se encuentran en situación de mayor riesgo a violaciones de sus derechos humanos.

4. Adoptar legislación y políticas públicas laborales, educativas y económicas que tomen en cuenta la intersección de los derechos económicos, sociales y culturales con los derechos civiles y políticos de las mujeres. Se deben tener en cuenta las especificidades de la población a beneficiarse, tomando en cuenta las características particulares de las niñas, las mujeres indígenas, las mujeres afrodescendientes, las migrantes, y las personas con discapacidad, entre otros grupos en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos.

5. Avanzar en la ratificación de los Convenios de la OIT 100, 111, 183, 103, 3, y 156.

6. Adoptar medidas para promover que las mujeres incursionen y permanezcan en el ámbito laboral y educativo, acompañadas de mecanismos de implementación y monitoreo efectivos.

7. Implementar campañas de sensibilización para: a) promover la modificación de patrones socioculturales discriminatorios contra las mujeres; b) para fomentar que las mujeres puedan incursionar en profesiones no tradicionales; y c) para que las mujeres conozcan sus derechos y opciones en el ámbito laboral.

8. Impulsar esfuerzos para recopilar información sobre el trabajo no remunerado y el trabajo informal, y las necesidades específicas de estos grupos de mujeres.

9. Aumentar el presupuesto público en educación, y asegurar que las políticas y programas que se implementen aborden la situación particular de diversos grupos de niñas y mujeres, como las indígenas, afrodescendientes y las que habitan en zonas rurales.

10. Promover la contratación de docentes mujeres en todos los niveles de la educación.

11. Promover el establecimiento y la utilización de estadísticas desagregadas por género e indicadores género-sensibles. Elaborar indicadores estructurales, de proceso y de resultado en los distintos niveles que permitan medir el avance no sólo en cuanto al acceso de las mujeres a la educación, sino también su permanencia. Incluir mecanismos de rendición de cuentas.

12. Trabajar con y sensibilizar al profesorado en los temas de género y derechos humanos en los distintos niveles de educación. Revisar el contenido del *curriculum* formal y adoptar medidas para garantizar que las y los profesores no promuevan un *curriculum* oculto contrario a la igualdad de género y al principio de la interculturalidad.

13. Revisar y transversalizar la perspectiva de género en los contenidos curriculares. Incluir la educación sexual dentro de la educación básica dirigida a niñas y mujeres.

14. Adoptar y difundir mecanismos adecuados para que las niñas y adolescentes puedan denunciar la violencia física y sexual (incluyendo el acoso sexual y la violación) dentro de las escuelas y sancionar efectivamente a las personas responsables.

15. Promover la participación de las mujeres en la elaboración de planes sobre educación y tomar en cuenta la opinión de las niñas.

16. La CIDH recomienda a los Estados intensificar los esfuerzos a través de medidas jurídicas y programáticas para incrementar el acceso de las mujeres a bienes y recursos de calidad que aseguren el pleno empleo productivo y el trabajo decente, el acceso al crédito y a otros recursos económicos como la tierra, los recursos productivos y la vivienda por parte de las mujeres, teniendo en cuenta la perspectiva de género.

17. La CIDH insta a los Estados a reconocer y abordar explícitamente los aspectos de interdependencia entre las políticas económicas, financieras y comerciales, y las políticas sociales; así como el impacto de éstas en los derechos de las mujeres. La CIDH recomienda a los Estados incorporar objetivos sociales en las políticas económicas, financieras y comerciales, así como establecer líneas de acción específicas que atiendan la situación de las mujeres.

18. La CIDH recomienda a los Estados asegurar la representación de las mujeres en todas las esferas y en todos los niveles, incluyendo los ámbitos de formulación de las políticas económicas, financieras y comerciales. Asimismo, recomienda implementar mecanismos que permitan a las organizaciones de mujeres y de derechos humanos participar efectivamente en la formulación de dichas medidas.

INTER - AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS
COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
COMMISSION INTERAMÉRICAINE DES DROITS DE L'HOMME

Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres

Formas de discriminación que limitan a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos económicos, sociales y culturales

Introducción

El presente cuestionario ha sido preparado como parte del plan de trabajo de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres ("Relatoría de las Mujeres" o "Relatoría") de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("CIDH" o "Comisión"), con el objetivo de recopilar información sobre los principales avances y desafíos que enfrentan las mujeres en sus países en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, en particular en la esfera del empleo; educación; y el acceso y control de recursos en condiciones de igualdad, entre otros ámbitos de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. La información recopilada se analizará en un informe especializado con recomendaciones específicas para los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos con la finalidad de mejorar y fortalecer la legislación, políticas y prácticas dirigidas a abordar el problema de la discriminación y garantizar que los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres sean debidamente respetados y protegidos.

Los principios vinculantes de igualdad y no discriminación constituyen el eje central del sistema interamericano de derechos humanos, así como de sus instrumentos como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará"). En consecuencia, los Estados se han comprometido a garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad y libres de toda forma de discriminación. Asimismo, el Protocolo de San Salvador contiene un catálogo extenso de derechos humanos, que incluye el derecho al trabajo, los derechos sindicales y a la seguridad social, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, el derecho a la educación, entre otros. En su artículo 3, el Protocolo de San Salvador establece la obligación de los Estados partes de garantizar el ejercicio de estos derechos, sin discriminación alguna.

Anteriormente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha abordado la discriminación contra las mujeres en el ejercicio y disfrute de sus derechos civiles y políticos a través de peticiones individuales y de informes sobre esta temática. Sin embargo, no es posible abordar los derechos civiles y políticos sin abordar los derechos económicos, sociales y culturales, dada la interdependencia e integralidad de estos derechos. Por esta razón, la Comisión Interamericana ha venido dirigiendo sus esfuerzos

hacia otras formas de discriminación que trasciendan la esfera de los derechos civiles y políticos a través de abordaje de los derechos económicos, sociales y culturales. Ejemplo de ello es el informe reciente sobre *Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, que fue preparado por la CIDH como un aporte para el avance en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en la región. Asimismo, recientemente, la CIDH elaboró el documento *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*.

Si bien se han logrado importantes avances en toda la región, especialmente en materia de igualdad formal entre varones y mujeres, aún resulta necesario que los Estados impulsen nuevas y diversas acciones de promoción de la igualdad y equidad, específicamente en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En el marco de su trabajo en el sistema interamericano de derechos humanos, la CIDH, a través de su Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres ha observado con preocupación la manera en que la discriminación contra las mujeres se encuentra especialmente manifiesta en las inequidades estructurales entre hombres y mujeres en los sectores económico, educativo, laboral, de salud, justicia y de toma de decisiones.

A fin de contar con mayores elementos de juicio, la Relatoría realizará un diagnóstico sobre los obstáculos que las mujeres todavía enfrentan a través del hemisferio en la protección efectiva de sus derechos económicos, sociales y culturales libres de discriminación. En particular, la Relatoría busca generar estándares, desde una perspectiva de los derechos humanos, que guíen acciones estatales para superar los obstáculos que las mujeres todavía enfrentan en la protección efectiva en el ejercicio de estos derechos libre de discriminación. En dicho marco, la Relatoría se enfocará en (i) la esfera del empleo; (ii) la esfera de la educación; y (iii) el acceso y control de las mujeres a recursos en condiciones de igualdad.

Las respuestas al presente cuestionario deben enviarse a más tardar el10 de junio de 2010 a:

Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Organización de los Estados Americanos
1889 F Street, NW
Washington, DC 20006
cidhoea@oas.org

Información Solicitada:

El presente cuestionario procura obtener información de tipo cuantitativa y cualitativa sobre los principales avances y desafíos que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, específicamente en el ámbito de empleo; educación; y del acceso y control de recursos en condiciones de igualdad, en el contexto más amplio de la discriminación contra las mujeres y desde una perspectiva de los derechos humanos. En este sentido, se invita a someter informes y evaluaciones específicas sobre el tema, gráficas, información estadística y presupuestaria, entre otros. Asimismo, se

solicita que la información incluya datos sobre la situación a nivel nacional y local y en zonas urbanas y rurales. En países federales, se procura información de todos los estados y provincias. Se invita a presentar información sobre la situación específica de mujeres pertenecientes a grupos particularmente expuestos a la violencia y a la discriminación como las mujeres afrodescendientes, indígenas, niñas y de tercera edad, entre otras.

CUESTIONARIO

Primera Sección: El ámbito del empleo

1) Detalle las principales normas del marco jurídico nacional y/o local, políticas y programas que abordan la igualdad de oportunidades con respecto a:
    a. El acceso al empleo
    b. La igualdad salarial
    c. La protección en el acceso a la seguridad social.

2) Especifique las normas del marco jurídico nacional y/o local que protegen a las mujeres trabajadoras durante el embarazo, en la etapa de lactancia y contra el acoso y abuso sexual en el empleo.

3) Indique si se cuenta con un sistema de recopilación de datos estadísticos a nivel nacional y/o local en materia laboral. De ser afirmativa su respuesta, facilite datos estadísticos sobre:
    a. La situación laboral en el país. Incluir cifras desagregadas por sexo, edad, raza y etnia y por tipo de trabajo realizado.
    b. La situación de las mujeres en el sistema de seguridad social. Incluir número de mujeres en el sistema, y edad de retiro en comparación con los hombres.
    c. El nivel de desempleo desagregado por sexo, edad, raza y etnia.
    d. La situación del trabajo informal en el país con datos desagregados por sexo, edad, raza y etnia.
    e. Número de mujeres que se desempeñan como trabajadoras del hogar, incluyendo las mujeres migrantes.

4) Especifique:
    a. Quiénes son titulares de los derechos laborales con respecto a licencias para cuidar a hijos e hijas y cómo se implementan estos derechos.
    b. Medidas legislativas y/o programas mediante los cuales el Estado provee el cuidado de los hijos e hijas mientras los padres y las madres laboran. (Ej. creación de guarderías o salas cuna).
    c. Medidas legislativas y/o programas mediante los cuales el Estado aborda el cuidado de los adultos mayores.

5) Describa las leyes, políticas y medidas que el Estado viene implementando para facilitar y promover el acceso de las mujeres al mercado laboral. Incluir en su respuesta:
    a. Los principales desafíos para que las mujeres accedan y permanezcan en el mercado laboral.

b. Medidas específicas destinadas a facilitar el acceso al empleo de las mujeres de menos recursos, como las mujeres indígenas y afrodescendientes.
c. Mecanismos existentes para abordar las necesidades y protección laborales de las mujeres migrantes.
d. Reglamentación laboral de las trabajadoras del hogar.
e. En las respuestas a los incisos b), c) y d) indicar sistemas de monitoreo existentes para vigilar su cumplimiento.

6) Indique los mecanismos jurídicos internos disponibles para las mujeres víctimas de discriminación en la esfera laboral.

Segunda Sección: El ámbito de la educación

1) Detalle las principales normas del marco jurídico nacional que protegen el derecho a la educación en condiciones de igualdad y equidad. Incluir normas que protegen de manera específica el derecho a la educación de las mujeres y las niñas.

2) Facilite información sobre:
   a. La tasa de analfabetismo, según sexo, edad, raza, etnia y región (urbana y rural).
   b. Número de alumnos/alumnas matriculados en las escuelas públicas según sexo en todos los niveles educativos (escuela primaria, secundaria, terciaria y universidad).
   c. Evaluaciones sobre el nivel de calidad de la enseñanza pública según sexo y región.
   d. Número de alumnas embarazadas matriculadas en las escuelas públicas.

3) Sobre la gratuidad de la educación:
   a. Informe hasta qué nivel educativo se garantiza la gratuidad en la educación.
   b. Describa las medidas o políticas que viene implementando el Estado para fomentar y garantizar que las mujeres accedan a la educación primaria, secundaria y superior.

4) Facilite cifras sobre la deserción escolar según sexo, edad, raza, etnia y región, e indique las medidas adoptadas para reincorporar a niñas y adolescentes que se retiran y/o abandonan la escuela.

5) Identifique los principales desafíos – estructurales, económicos, culturales y sociales
   a. para que las niñas accedan a la escuela.
   b. para garantizar que las niñas culminen sus estudios en la escuela.
   c. para abordar el analfabetismo en las mujeres adultas.
   d. para proteger a alumnas embarazadas de formas de discriminación.

6) Indique los mecanismos jurídicos internos para denunciar el acoso sexual en los centros educativos y/o de formación académica y/u otras formas de discriminación contra las mujeres.

7) Indique los mecanismos jurídicos internos disponibles para las mujeres víctimas de discriminación en la esfera educativa.

Tercera Sección: El acceso y control de recursos en condiciones de igualdad

1) Indique si la legislación contiene diferencias en la regulación de la capacidad jurídica de hombres y mujeres tanto dentro como fuera del matrimonio para celebrar contratos, administrar bienes, comprar tierra y/o vivienda y acceder al crédito.
    a. ¿Cómo garantizan las leyes, políticas y prácticas la igualdad entre hombres y mujeres en lo que respecta a los distintos aspectos del derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la tierra, el derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero?
    b. ¿Qué programas y/o políticas viene implementando el Estado para promover la propiedad de viviendas y tierras de las mujeres así como el acceso al crédito y a la tecnología? Especifique en su respuesta las medidas que se han adoptado en relación con la protección de las mujeres que habitan en las zonas rurales.

2) Describa las normas sobre la división de bienes en caso de divorcio y sobre los derechos sucesorios e indique cómo las mismas protegen a los hombres y las mujeres en igualdad de condiciones.

3) Facilite datos estadísticos sobre la vivienda y tierra desagregados por sexo (formas de propiedad urbana/rural, hogares presididos por mujeres, personas sin hogar, acceso a los servicios básicos, etc.)

4) Identifique los desafíos principales - estructurales, sociales y culturales - que menoscaban el acceso igualitario de la mujer a la vivienda, la tierra, al crédito y a la tecnología.

5) Identifique los desafíos principales – estructurales, sociales y culturales – que menoscaban el acceso igualitario de la mujer a programas sociales.

6) Indique los mecanismos jurídicos internos disponibles para las personas víctimas de discriminación en la esfera de acceso y control de recursos.