

RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

Género y transporte: experiencias y visiones de política pública en América Latina

Azhar Jaimurzina
Cristina Muñoz Fernández
Gabriel Pérez



NACIONES UNIDAS

CEPAL

RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

Género y transporte: experiencias y visiones de política pública en América Latina

Azhar Jaimurzina
Cristina Muñoz Fernández
Gabriel Pérez



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Azhar Jaimurzina, Cristina Muñoz Fernández y Gabriel Pérez, de la Unidad de Servicios de Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del presupuesto regular de dicha División y del proyecto de la CEPAL y la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo: “Integración logística para una explotación más sostenible de los recursos naturales en América Latina y el Caribe”.

Se agradecen los aportes realizados por Cristian Bowen, María Jiménez, Sarah Nunes Jansen y Ronald Vásquez, que colaboraron en el trabajo de investigación y la recopilación de información.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-9025 (versión electrónica)

ISSN: 1680-9017 (versión impresa)

LC/TS.2017/125

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00969

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Género y transporte: perspectivas y preocupaciones principales	9
A. Transporte y género: un tema de desarrollo sostenible	9
B. Las preocupaciones tradicionales en el tema de género y transporte: las mujeres como usuarias de servicios.....	11
III. Las mujeres como prestadoras de servicios de transporte y otros servicios relacionados	19
A. La participación actual de la mujer en el mercado laboral.....	19
B. Oportunidades para las mujeres en el sector de transporte	21
1. Caso de estudio: el Transantiago.....	24
2. Caso de estudio: el Metro de Medellín	25
C. Las oportunidades en el sector de la construcción	27
D. Oportunidades para las mujeres en el sector minero	29
E. Conclusiones	31
IV. El enfoque de género en las políticas de transporte	33
A. La incorporación del enfoque de género en las políticas de transporte: el caso del transporte urbano.....	33
B. El enfoque de género en los planes nacionales de desarrollo y las políticas públicas de transporte en la región	36
1. Chile.....	36
2. Colombia.....	39
3. Costa Rica	43
4. Ecuador	48
5. México	51
6. Perú	53
7. República Dominicana.....	56
C. Conclusiones	58

V. Conclusiones generales y recomendaciones	63	
Bibliografía	67	
Serie Recursos Naturales e Infraestructura: números publicados	70	
Cuadros		
Cuadro 1	Montevideo: viajes clasificados según propósito y sexo, 2016	12
Cuadro 2	La demanda de movilidad por género	13
Cuadro 3	El reparto modal de la movilidad urbana en las ciudades de América Latina y EU 28	17
Cuadro 4	Proporción del trabajo femenino en el sector de transporte.....	21
Cuadro 5	Proporción del trabajo femenino en el sector de la construcción	27
Cuadro 6	Proporción del trabajo femenino en el sector minero	29
Cuadro 7	Presencia de la perspectiva de género en las políticas de transporte en países seleccionados de la región	59
Gráficos		
Gráfico 1	Licencias de conducir otorgadas y renovadas en la Ciudad de Buenos Aires, según género (2006 – 2017)	14
Gráfico 2	Licencias de conducir por clase en Chile, según género, 2015	14
Gráfico 3	Las diferencias de género en el uso de modos.....	17
Gráfico 4	Tasas de participación femenina, alrededor de 2005 y 2015	20
Gráfico 5	Evolución del número de conductores del Transantiago por género (2013-2016).....	25
Gráfico 6	Participación de las mujeres en la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda.	26
Recuadros		
Recuadro 1	Violencia de género en el transporte público en la Ciudad de México	16
Recuadro 2	Ejemplo de buenas prácticas, el Programa de Caminos Rurales (PCR) del Perú.....	28
Recuadro 3	Lista de chequeo básica de género y transporte urbano	34
Diagramas		
Diagrama 1	Relación entre la visión de desarrollo y los pilares del Plan Nacional de Desarrollo	44
Diagrama 2	Objetivos Nacionales de Desarrollo	48
Diagrama 3	Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	51
Diagrama 4	Visión y ejes en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.....	56

Resumen

El vínculo entre el sector transporte y el género es central para el logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, debido a que, actualmente, los servicios de transporte en los países de la región de América Latina y el Caribe reproducen las desigualdades socioeconómicas y de género que caracterizan la región. Si bien la mayoría de las políticas públicas de equidad o igualdad de género en la región incluyen el mandato explícito de considerar el enfoque de género en todas las políticas del gobierno, la transversalización del género en las políticas, planes y programas de transporte es aún una tarea pendiente. En general, la mayoría de las acciones se centran en la erradicación de la violencia hacia las mujeres y las niñas en los espacios públicos y el transporte público, que si bien es un tema de primera importancia como lo ha relevado la CEPAL, no es el único en relación al vínculo transversal y esencial que debe dibujarse entre el género y el transporte.

En este contexto, el presente trabajo explora los principales temas relacionados con el género y el transporte, presentando las múltiples preocupaciones agrupadas en función del rol que ejercen las mujeres, que son, a la vez, tanto usuarias como actores del sector transporte. Se presta una atención particular a los desafíos existentes para lograr una mayor participación de las mujeres en los empleos relacionados con los servicios de transporte. Tras lo anterior, se analiza la experiencia y los avances de los países de la región en la incorporación del enfoque de género en las políticas relacionadas con el sector transporte, lo que permite identificar una serie de retos comunes, como es la falta de la transversalización de género y la falta de integralidad en el abordaje tanto en el diagnóstico como en las respuestas de política a los desafíos relacionados con las desigualdades de género. Entre los varios elementos existentes, se destaca la participación, todavía muy reducida, de las mujeres en los procesos de la gobernanza del sector de transporte, lo cual supone un obstáculo fundamental para mejorar las políticas públicas y para incorporar la perspectiva de género desde la etapa inicial de la elaboración de las medidas de la política hasta la evaluación ex post de sus impactos en la situación socioeconómica de las mujeres.

I. Introducción

El transporte de personas y de mercancía constituye la expresión y el factor condicionante de la vida productiva, social y cultural de la sociedad humana. Por lo tanto, los servicios de transporte no se pueden considerar de manera independiente de las características de la sociedad, las transformaciones que esta misma atraviesa y sus ambiciones de desarrollo. Sin embargo, con frecuencia, el sector se asocia en mayor medida con las dimensiones económicas y ambientales del desarrollo sostenible, en detrimento de otras dimensiones, como la social. Por ello, las ambiciones de garantizar el acceso universal, asequible y no discriminatorio a los servicios de transporte son todavía tareas pendientes globalmente.

Considerar la igualdad de género en la provisión de infraestructura representa un requisito fundamental para alcanzar una mayor eficiencia económica y crecimiento social (Lallement, 2013). Para ello, el primer paso es tener presente que las necesidades de movilidad difieren entre hombres y mujeres debido a sus diferentes roles socio-económicos asignados estructuralmente y responsabilidades que inciden en sus patrones de uso, acceso y necesidades de transporte. Dado que la planificación del transporte se hace, generalmente, en base a encuestas origen-destino respecto a los viajes de trabajo o de estudio, la movilidad asociada al trabajo no remunerado o a las economías del cuidado, llevada a cabo principalmente por las mujeres, muchas veces queda fuera de las consideraciones para el diseño de los sistemas de transporte. Este tipo de necesidades de transporte, asociada al cuidado y los trasladados de niños, enfermos, personas con movilidad reducida así como el trabajo relacionado con el mantenimiento del hogar, demanda características del servicio de transporte que pueden diferir fuertemente de las necesidades de movilidad de los hombres o de las mujeres que no tienen a su cargo este tipo de labores. De igual forma, la falta de servicios de transporte regulares que permita acceder a los servicios de salud, educación o al mercado de trabajo de una forma segura y compatible con sus otras funciones familiares, representan barreras importantes para la inserción laboral de las mujeres en América Latina y el Caribe.

En este sentido, el tema de la igualdad de género y el transporte es una clara ilustración del impacto social del sector transporte en las diversas brechas que aún quedan por cerrar en las sociedades para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En particular, el Objetivo 5 sobre la Igualdad de Género de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 no se podrá lograr sin una transformación de los servicios de transporte que, actualmente, en los países de la región reproducen las desigualdades económicas, sociales y de género que la caracterizan.

En este contexto, el presente documento analiza las experiencias y los avances de los países de la región en la incorporación del enfoque de género en las políticas relacionadas con el sector transporte, analizando, en particular, dos dimensiones del papel de la mujer en el sector: las mujeres como actores en su mercado laboral y las mujeres como actores y sujetos de las políticas de transporte.

Propiciar una mayor participación de la mujer en el sector de la infraestructura, transporte y logística de recursos naturales ha sido una de las líneas de trabajo de la CEPAL en el marco del proyecto: “Integración logística para una explotación más sostenible de los Recursos Naturales de América Latina y el Caribe” con financiamiento de la Cuenta del Desarrollo de las Naciones Unidas. Debido a que la incorporación de la mujer en estos sectores mejora sus condiciones de vida con importantes efectos sociales positivos, pues en general son trabajos estables con prestaciones sociales con remuneraciones más altas que las que pueden acceder en zonas geográficamente remotas donde los trabajos son escasos y están principalmente asociados a trabajos agrícolas temporales o de subsistencia. Su ingreso además puede ayudar a paliar la escasez de mano de obra calificada en estos sectores, propiciar la participación de las mujeres en las cadenas regionales de valor y ampliar la participación femenina hacia otros sectores de la economía tradicionalmente masculinizados.

En línea con este objetivo, el capítulo II ofrece una breve revisión de la temática de género y transporte, identificando los elementos tradicionales en la incorporación del enfoque de género en el sector, relacionados, principalmente, con el rol de las mujeres como usuarias de los servicios de transporte. En el capítulo III se explora la participación femenina en el mercado laboral de transporte, evaluando la situación actual y los avances logrados en términos de la mejor inserción de las mujeres en el sector transporte y logística, así como algunos sectores vinculados, como el sector de la construcción y la minería.

Finalmente, el capítulo IV analiza el contenido de género presente en los planes nacionales de desarrollo y los planes, programas y proyectos de transporte en los diversos niveles de gobierno. Con el objetivo de buscar cierta representación de la región, se analizan los casos de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y República Dominicana.

Las conclusiones generales y las recomendaciones de política se presentan en la parte final del documento. Donde la propuesta de una política integrada de logística y movilidad de la CEPAL es una herramienta que puede acompañar el proceso hacia un transporte inclusivo, sostenible e integrador para todos y todas.

II. Género y transporte: perspectivas y preocupaciones principales

La relación entre género y transporte no es un tema nuevo, ni emergente, por lo que cuenta con una literatura académica establecida, así como con un amplio reconocimiento general de la necesidad de una mayor atención a los temas de género en las políticas de transporte (Peters, 2011). Debido a la complejidad del tema, éste se podría beneficiar no solo de una mayor visibilidad política, pero también de una mejor articulación y estructuración, para vincular adecuadamente y presentar las principales preocupaciones y las lecciones aprendidas en este ámbito. En este contexto, el objetivo de esta sección es considerar el tema de transporte y género desde la perspectiva de desarrollo sostenible y ofrecer un breve resumen de los principales elementos de la discusión relacionados con el tema.

A. Transporte y género: un tema de desarrollo sostenible

La falta de oportunidades y de equidad en el acceso de las mujeres a la educación, a los servicios básicos y al empleo, junto con otros desafíos relacionados con la igualdad de género, se encuentran ampliamente diagnosticados en la agenda regional de género de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017). La disponibilidad, los costos y la calidad de los servicios de transporte si bien tienen un impacto directo e indirecto en la situación socioeconómica de las mujeres, no figuran como un tema en la agenda regional de género. Existe solo una breve mención en relación con el acceso a la educación y con el suministro de servicios públicos para las viviendas, recogida en el Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina (La Habana, 1977).

De la misma manera, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que plantearon el objetivo de la igualdad de género, no incluyeron referencias al transporte, a pesar de la contribución significativa del sector al logro de todos los objetivos considerados (García Alonso y Sánchez J., 2012; Peters, 2011). Solo los estudios posteriores han destacado las dimensiones relacionadas con el género y el transporte en los ODM. En este contexto, se hicieron referencias a las tareas de las niñas relacionadas con el transporte de agua, combustible o comida que reducen su tiempo disponible para los estudios junto con la ausencia o inseguridad del transporte en relación a la llegada de las niñas o sus profesores al colegio, como elementos que pueden obstaculizar el logro del ODM 2 sobre la educación primaria universal y el ODM 3 sobre la igualdad de género. Se citaron, igualmente los impactos negativos que tienen los deficientes

servicios de transporte en la salud de las niñas (perteneciente al ODM 4 relativo a la salud infantil) y la mortalidad de las mujeres (ODM 5), así como el rol de los trabajadores del sector transporte especialmente, terrestre y marítimo, en la propagación del VIH/SIDA (Riverson et al., 2006).

Con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aparecieron metas específicas para el sector transporte, tales como la reducción de los accidentes de seguridad vial (meta 3.6 en el ODS 3) o lograr un transporte urbano sostenible para todos, incluyendo las mujeres (meta 11.2 en el ODS 11). Sin embargo, no figura ninguna referencia al transporte bajo las consideraciones y metas del Objetivo 5 sobre la Igualdad de Género, aunque otras iniciativas relacionadas con el desarrollo sostenible y el transporte relevaron el rol del sector en el logro de la Agenda 2030 y todos sus objetivos¹.

Como ocurrió en el caso de los ODM, la situación en el sector transporte es directamente relevante para el logro de una gran parte de, sino todas, las metas específicas del ODS 5. Se pueden citar, en particular:

- La Meta 5.2 (Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación): La violencia de género en los medios de transporte, un hecho ya documentado para los países de América Latina, que impacta en las oportunidades de vida y en la integridad de las personas (Rozas y Salazar, 2015). La violencia de género está también presenta en la prestación de servicios de transporte por las trabajadoras (ITF, 2014);
- La Meta 5.4 (Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país): Los servicios de transporte que no responden a las necesidades de movilidad de las mujeres son un obstáculo directo a su desarrollo económico y social. Asimismo, el tiempo gastado en los desplazamientos ineficientes supone una oportunidad perdida para actividades reenumeradas, educación, capacitación y actividades sociales (García Alonso y Sánchez J., 2012).
- La Meta 5.5 (Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública): El empleo en el sector transporte está tradicionalmente dominado por hombres y se caracteriza por varias otras brechas como son las brechas salariales, de informalidad y de precariedad laboral junto con las de segregación vertical y horizontal (Brunet, 2011). Las políticas de transporte que no toman en cuenta la dimensión de género, en la práctica reproducen la discriminación por género y la desigualdad (Peters, 2011).

La limitada visibilidad que recibe el vínculo entre el tema del transporte y el género es producto de varios factores. Una de las principales razones es que, viendo el transporte como una demanda derivada de la vida productiva, social y cultural de la sociedad humana, es difícil determinar en qué medida los servicios de transporte son una causa y no una consecuencia de los desequilibrios y las discriminaciones relacionados con el género. En este sentido, varios autores plantean que más que las mejoras en los servicios de transporte, se necesita el reordenamiento de la oferta espacial de los servicios públicos y privados utilizados que actualmente no toma en consideración las necesidades de las mujeres (Díaz Olvera et al., 1997 en Vasconcellos, 2010). Al mismo tiempo, considerar que la movilidad es meramente un reflejo de las estructuras sociales establecidas llevaría a sub-estimar cómo la disponibilidad y la calidad de los servicios de transporte perpetúan la desigualdad de género (Jirón y Zunino Singh, 2017).

¹ Véase, por ejemplo, los trabajos elaborados bajo el Grupo Consultivo de Alto Nivel sobre el Transporte Sostenible, creado en 2014, bajo la iniciativa del Secretario General de Naciones Unidas, Sr. Ban Ki-Moon, tiene la función de fomentar los sistemas de transporte sostenible para promover el crecimiento y el desarrollo, al tiempo que se protege el medio ambiente y se reducen los efectos del cambio climático. Para más información, véase: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabletransport/highleveladvisorygroup>.

En segundo lugar, todavía falta una perspectiva inclusiva e integradora que articule las relaciones de género en el sector transporte en toda su complejidad. En las consideraciones del tema de género y transporte dominan históricamente aquellas relacionadas con dos ámbitos particulares: el transporte urbano y la accesibilidad rural, principalmente en cuanto a la movilidad de las personas. Pese a no estar completamente ausente, no se plantean con la misma consideración las preocupaciones del tema de género, por ejemplo, en el transporte de carga o en el sector de logística en general. En los estudios cuantitativos y cualitativos en América Latina centrados en la experiencia de las mujeres en el espacio público y privado, se observa la prevalencia de las preocupaciones relacionadas con la movilidad urbana, tales como la violencia de género y la movilidad, el uso diferenciado del espacio público - en particular en el uso de transporte público - y las formas de desplazamiento, ya sea a pie o mediante el uso del automóvil, así como el uso del tiempo y sus interdependencias (Jirón y Zunino Singh, 2017).

Finalmente, la escasez de los datos desagregados por género es particularmente notoria en el sector transporte, dado que no existe una recopilación regular y fiable de tal información en la mayoría de países de América Latina, ni de otras regiones del mundo (CIVITAS, 2014; Banco Mundial, 2012b). Solo recientemente, en la región las encuestas de movilidad (principalmente, urbana) u otras herramientas de planificación e indicadores del sector empiezan a incorporar el tema de género dejando todavía un largo camino para recorrer (BID, 2013). Asimismo, la iniciativa del Observatorio de la Movilidad Urbana (CAF) de las principales urbes de la región no ofrece datos ni otra información discriminada por género, así como ocurre con la mayoría, sino todos los anuarios estadísticos sobre el sector de transporte.

Estos y otros elementos dificultan una sólida articulación del tema de género y transporte no solo en los países en desarrollo sino también en los países desarrollados², dificultando su abordaje desde la perspectiva de las políticas públicas. Hechas estas observaciones, las próximas secciones presentan un breve inventario de las principales preocupaciones de género en el sector transporte.

B. Las preocupaciones tradicionales en el tema de género y transporte: las mujeres como usuarias de servicios

Las principales preocupaciones de género en el sector transporte pueden ser reagrupadas en dos perspectivas distintas: mujeres como usuarias de los servicios de transporte y mujeres como actores del sector. La primera perspectiva trata de las deficiencias actuales en la oferta de los servicios de transporte frente a las necesidades específicas de las mujeres y la segunda tiene como una de sus preocupaciones centrales lograr una mayor participación de las mujeres en el sector junto con mejoras en las condiciones laborales de las trabajadoras.

Hasta la actualidad, es la primera perspectiva, es decir las mujeres como usuarias de los servicios de transporte, la que ha recibido un mayor protagonismo en la investigación aplicada y en las discusiones y acciones de política. Por lo tanto, el resto del capítulo presentará los principales temas de género y transporte desde esta perspectiva, reservando el tema de las mujeres como prestadores de los servicios de transporte y servicios relacionados un análisis separado, en el siguiente capítulo.

En cuanto a la consideración de las mujeres como usuarias de servicios de transporte, como ha sido señalado anteriormente, la preocupación más relevante, tanto a nivel global como regional, está relacionada con la movilidad de las personas. En este ámbito, existe un reconocimiento general del género como uno de los factores que interfieren en la movilidad, junto a otros como el ingreso, la edad, la ocupación y el nivel educacional. Al mismo tiempo, como ha sido señalado anteriormente, se reconoce que la movilidad femenina reproduce los fenómenos sociales, como la división de tareas del

² A título de ejemplo, en su recién opinión con fecha de noviembre 2015, el Comité Económico y Social Europeo de la Unión Europea concluyó que el del transporte sigue siendo un sector de tradición predominantemente masculina en todas sus dimensiones —aire, mar, carretera, ferrocarril, navegación interior, espacio, logística—, que la política de transporte se orienta hacia el hombre, que los empleos en este sector están ocupados principalmente por hombres y se orientan hacia los trabajadores masculinos, que los valores arraigados en este sector denotan un escaso apoyo a las mujeres y una falta de sensibilidad con respecto al género, y que, por fin, la consideración del género está ausente de la política de transporte de la Unión Europea.

hogar, el uso del tiempo, los roles de género y los condicionantes culturales, sociales y religiosos (Vasconcellos, 2010).

Generalmente, se observa que la demanda de la movilidad de las mujeres, expresada en sus patrones de movilidad diaria, es más compleja que la de los hombres, debido a sus roles sociales asignados y sus actividades laborales. Los estudios efectuados y las encuestas de movilidad urbana confirman que las mujeres realizan, en términos proporcionales, una mayor cantidad de viajes relacionados con las tareas del hogar y el transporte de niños (Galiani y Jaitman, 2016; Rozas y Salazar, 2015). A modo de ejemplo, se adjuntan los resultados de la reciente encuesta de movilidad del área Metropolitana de Montevideo (2016), que demuestra las diferencias en viajes clasificados según propósito y la leve diferencia existente en materia de viajes al trabajo (la movilidad masculina es algo más “laboral”), existiendo diferencias relativamente más importantes en el caso de la movilidad del cuidado, especialmente en relación a las compras para el hogar y el transporte de niños al centro educativo.

Cuadro 1
Montevideo: viajes clasificados según propósito y sexo, 2016

	Hombre	Mujer	Total
Trabajo y tramites trabajo	34,5%	27,6%	30,9%
Trámites personales y asistencia médica	5,9%	8,3%	7,2%
Estudios	17,0%	17,0%	17,0%
Compras hogar	9,1%	12,9%	11,1%
Dejar recoger niños a alguien y acompañar	14,7%	15,8%	15,3%
Visitar a alguien	7,2%	7,7%	7,5%
Entretenimiento/ir a comer	8,0%	6,3%	7,1%
Otros (compras personal, culto, otro)	3,5%	4,4%	4,0%
Sin dato	0,1%		0,0%
Otro	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Encuesta de Movilidad del área Metropolitana de Montevideo, 2016.

Frecuentemente, se habla de desplazamientos en zigzag, es decir, no solo de la casa al trabajo, como lo hacen los hombres, sino de múltiples traslados adicionales para cumplir con sus tareas adicionales no remuneradas, con lo que realizan un mayor número de paradas en comparación con los hombres (Galiani y Jaitman, 2016; Rozas y Salazar, 2015; Encuesta de Montevideo, 2016; BID, 2013). La menor tasa del empleo femenino o el empleo a tiempo parcial, junto con la multitud de tareas, implica igualmente que las mujeres frecuentemente viajen fuera de las horas punta de tránsito (CIVITAS, 2014).

Finalmente, a menudo, y de forma adicional, las mujeres viajan con una persona a cargo, como son los niños, las personas mayores de edad o de movilidad reducida, lo que implica la existencia de necesidades adicionales en términos de espacio y facilidad para subirse al medio de transporte o que les impiden ocupar ciertos modos de transporte, como son la moto o la bicicleta. De nuevo, ha de observarse que esta situación no está limitada a los países en desarrollo, dado que las diferencias de movilidad por género se observan también en los países desarrollados (Hamilton, 2005; Duchène, 2011; CIVITAS, 2014).

Los patrones de movilidad de las mujeres en las zonas rurales se relacionan, igualmente, con las diversas tareas domésticas, económicas y sociales que realizan las mujeres. Los viajes domésticos de las mujeres incluyen los trayectos para buscar agua, leña o satisfacer las necesidades para procesar alimentos. Las mujeres también viajan por razones económicas relacionadas con su empleo informal, agrícola y/o no agrícola, yendo a los mercados de la comercialización de cultivos o los campos de cosecha. En términos de propósitos de viaje, las mujeres tienden a viajar para acceder a la educación y las instalaciones de salud, visitar a los familiares, ir a la iglesia o de compras (Banco Mundial, 2012b).

Las claras diferencias existentes en relación a la demanda de movilidad por género se reflejan en el siguiente cuadro que resume las diferencias principales observadas en la misma.

Cuadro 2
La demanda de movilidad por género

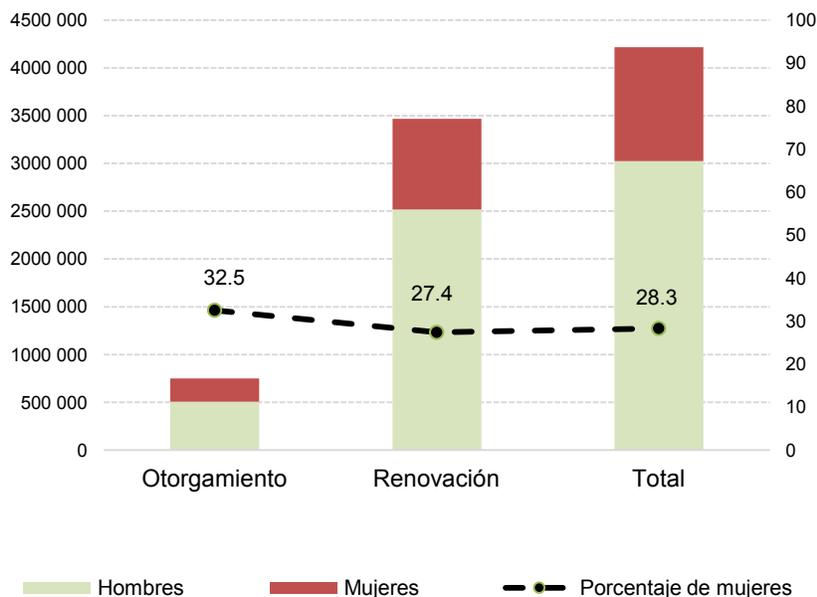
	Mujeres	Hombres
Motivos de viaje	Diversos, en función de sus tareas laborales, sociales y relacionadas con las tareas de hogar.	Principalmente, laborales
Distancia	Trayectos concentrados, de corta a mediana distancia, frecuentemente bastante cerca del hogar	Distancias medianas a largas.
Paradas	Múltiples paradas durante el trayecto	Limitadas, relacionadas, generalmente, con las responsabilidades laborales
Origen-Destino	Fragmentado, viajes en zigzag	Trayectos directos de ida y vuelta por razones laborales
Horarios	Variables	Durante las horas picas
Viajes acompañados	Frecuentemente, acompañadas de niños y personas mayores y de movilidad reducida	Menos que las mujeres
Carga	Coches de bebé, bultos o compras	Sin carga particular

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos citados.

En relación a la oferta de la movilidad, las mujeres y los hombres no tienen la misma facilidad de acceso a los distintos modos de transporte. En primer lugar, el acceso más restringido a los recursos financieros por parte de las mujeres afecta a su posibilidad de acceder a algunos modos de transporte, como son el transporte motorizado individual o el transporte colectivo. Por ejemplo, en todas las regiones del mundo, incluyendo los países con las tasas de motorización más elevadas, las mujeres tienen un acceso más limitado al transporte motorizado individual que los hombres, ya sea en el ámbito urbano o rural (Peters, 2011).

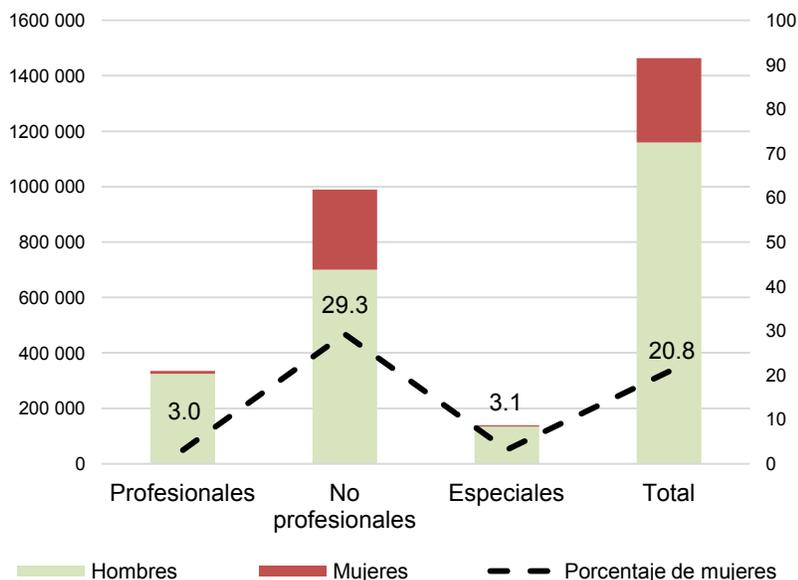
Lamentablemente, las estadísticas desagregadas por género sobre la propiedad de vehículos individuales no están disponibles para los países de la región, salvo algunas excepciones recientes, como el Registro del parque vehicular en la República Dominicana que demuestra que, en 2016, el 78.0% de los propietarios de vehículos, correspondiente a personas físicas, pertenece al género masculino, mientras que el 22.0% corresponde al femenino (Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana, 2016). Al mismo tiempo, las estadísticas sobre las licencias de conducir discriminadas por género confirman la existencia de una brecha más que significativa entre los géneros. Asimismo, de la totalidad de las licencias de conducir emitidas o renovadas en la Ciudad de Buenos Aires entre 2006 y 2017, solo el 28.3% fueron otorgadas a las mujeres. En Chile, durante 2015, el porcentaje de las mujeres que recibieron la licencia de conducir alcanzó un poco más del 20% del total de las licencias otorgadas.

Gráfico 1
Licencias de conducir otorgadas y renovadas en la Ciudad de Buenos Aires, según género (2006 – 2017)



Fuente: Elaboración propia sobre los datos de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA), 2017.

Gráfico 2
Licencias de conducir por clase en Chile, según género, 2015



Fuente: Elaboración propia con los datos del INE, Chile.

No obstante lo anterior, en los países que han experimentado un rápido crecimiento económico en las últimas décadas, como son la República Popular China, la India o Brasil, entre otros, existe una clase emergente y en rápida expansión en donde las mujeres de clase media se han convertido en dueñas y conductoras de automóviles por primera vez (Peters, 2011). A su vez, en varios países el uso del

transporte individual ha aumentado entre las mujeres de entre 30 y 40 años, reduciendo la brecha de género para esta franja de población (Olmo Sánchez y Maeso González, 2016).

Junto con los aspectos financieros, la pobreza de tiempo causada por los múltiples roles sociales de las mujeres afecta, de forma general, a sus posibilidades de desplazamiento y de utilización de algunos modos de transporte. De hecho, la pobreza de tiempo es un excelente ejemplo de cómo el uso de los servicios de transporte representa, en conjunto, el resultado y el producto de las diferencias de género. El análisis de la movilidad en la ciudad de Buenos Aires ha revelado que, en general, los viajes realizados por las mujeres, en particular de las mujeres con niños, se realizan a velocidades de viaje significativamente más bajas (Peralta Quiros et al., 2015). En Buenos Aires, el transporte de los hijos es asumido principalmente por la mujer que pasa de 1,57 viajes diarios a 1,78 cuando tiene hijos, mientras que los viajes de los hombres permanecen constantes en 1,73 con o sin hijos. En Bogotá, las mujeres representan el 10% de los conductores de vehículos privados o motocicletas pero realizan el 51% de los viajes a pie. A su vez, en Santiago de Chile el 68% de los usuarios del transporte público son mujeres, representando los viajes relacionados con las compras, la salud y/o recoger a alguien casi la mitad de los viajes realizados por las mujeres, y únicamente la quinta parte de los traslados de los hombres. Los viajes al trabajo representan más del 35% de los viajes masculinos, y sólo 15% de los femeninos (BID, 2016).

Este hallazgo sugiere que una combinación de opciones de movilidad inadecuadas (incluyendo el acceso desigual al transporte individual) combinadas con necesidades de viajes más complejas, puede estar imposibilitando el acceso de algunas mujeres en las ciudades a la misma gama de oportunidades de trabajo que los hombres (Peralta Quiros et al., 2015). Así el acceso al transporte público también representa un desafío para las mujeres pobres en los países en desarrollo, por las dificultades que tienen para pagar las tarifas de transporte, especialmente si ellas no poseen una fuente individual de ingresos (Banco Mundial, 2012b).

De igual forma, en las zonas rurales las mujeres y sus familias pasan mucho tiempo esperando al transporte y a los viajes a un centro de salud. La presencia de una carretera reduce el tiempo de viaje en un 30% y la mala calidad de los caminos, la escasez de vehículos y los altos costos de transporte son las principales causas de retraso en la decisión de buscar y lograr atención obstétrica y posnatal de emergencia (Banco Mundial, 2010; 2012b). El acceso inadecuado a los servicios de infraestructura (suministro de agua, saneamiento y electricidad) y, en particular, a los servicios de transporte, es uno de los factores explicativos primordiales de que las mujeres permanezcan largo tiempo en un empleo no remunerado, así como su posición de desventaja en la fuerza de trabajo (Banco Mundial 2010; OIT, 2016).

En tercer lugar, la seguridad personal tiene un impacto significativo en las decisiones de desplazamiento de las mujeres. La calidad, o la falta de calidad, de los servicios de transporte, especialmente, la inseguridad y la limitada fiabilidad de los servicios, es un factor importante que incide en la elección de los modos y de las decisiones de las mujeres de desplazarse. Particularmente relevante es el tema de la violencia de género en los servicios de transporte público. Como apuntan Rozas y Salazar (2015), la agresión y el acoso sexual en el transporte es un problema que afecta principalmente a mujeres adolescentes y jóvenes, estudiantes y trabajadoras, de estratos medios y estratos bajos, que usan diariamente los medios de transporte público. En línea con lo anterior, la Ciudad de México ha realizado diversas políticas, programas y campañas debido a la elevada alarma social al respecto, como explora brevemente el recuadro 1. En el tema de seguridad, los accidentes de tránsito constituyen igualmente un factor dado la exposición a los riesgos que tienen las mujeres por su mayor ocupación de la caminata, especialmente tomando en cuenta que en la región los decesos se concentran principalmente en los peatones (Pérez Salas y Nazif, 2015).

Recuadro 1 **Violencia de género en el transporte público en la Ciudad de México**

En la Ciudad de México transitan diariamente más de 15.7 millones de personas que residen, trabajan y visitan la ciudad. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Inseguridad (ENVIPE), las capitalinas tienen una percepción de inseguridad 10.4 puntos porcentuales más alta que las mujeres que viven en el resto de las entidades federativas del país (INEGI). En los últimos años se reporta un ascenso de delitos que han experimentado las mujeres en los espacios y el transporte público. Según los datos, son las mujeres más jóvenes (de 18 o 19 años) las que reportan mayor victimización por delitos, totalizando un 42.3% de los reportes. Entre los delitos de violencia sexual, la ENVIPE reportó que en 2013, el 56.5% de las agresiones sexuales acontecieron en el transporte público. La mayoría de los delitos sexuales en el transporte público se cometen entre las 12 y las 18 horas, produciéndose el mayor riesgo contra la seguridad de las mujeres a plena luz del día. Según ENVIPE (2016), la mayor proporción de la población de más de 18 años que dejó de realizar algunas actividades cotidianas por temor a ser víctimas de algún delito son en mayor número las mujeres que cambiaron sus hábitos o dejaron de realizar ciertas actividades. La geografía de las agresiones y los delitos contra las mujeres indica que éstos se concentran en la periferia sur, la periferia este y el norte de la Ciudad de México, principalmente en las estaciones de transferencia entre líneas de transporte.

Según las estadísticas recabadas por el mismo, entre 2008 y 2016 el programa atendió 2,368 mujeres víctimas de violencia sexual y otras violencias cometidas en los transportes públicos (Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Cuentas Públicas de 2008 a 2016). Según las entrevistas realizadas a las mujeres aseguran que deben tomar precauciones diariamente sobre la forma de vestir, sobre las rutas que tomar en sus traslados y qué lugares y horarios deben evitar para no ser víctimas de acoso (COLMEX). Mediante grupos de discusión llevados a cabo, el 98.9% de las mujeres participantes declararon haber padecido acoso, abuso sexual e incluso violaciones durante sus traslados (COLMEX). Las participantes apuntaron la congestión que impide su movilidad y el ruido excesivo como factores de riesgo. Los operarios entrevistados en el mismo estudio, declararon compartir la naturalización de la violencia sexual contra las mujeres, desestimándola como un problema. Según los operarios entrevistados son dos los factores institucionales que contribuyen a la violencia sexual contra las mujeres y las niñas; las condiciones estructurales de prestación del servicio tales como la corrupción existente que facilita la evasión de la responsabilidad de lo acontecido dentro del transporte y, el contexto articulado alrededor de una existente complicidad entre los transportistas junto con la falta de acciones que permitan combatir las prácticas de acoso y abuso sexual en el transporte. A lo anterior se suma, según los propios entrevistados, la prevalente cultura machista y las prácticas existentes respecto al cuerpo de las mujeres que ellos comparten y ejercen.

Como respuesta a la alarma social generada, y en colaboración con ONU Mujeres y AECID, el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México ha desarrollado el Programa Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas. El Programa se enfoca en prevenir y atender a la violencia y acoso sexual en el transporte público, y en los recorridos que realizan las mujeres para acceder al mismo. El Programa incluye campañas de prevención para lograr un cambio social y el desarrollo de un sistema de monitoreo integral para el transporte público, entre otras acciones.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México; y ONU Mujeres.

Finalmente, los factores culturales y el hecho de desplazarse acompañadas de niños o adultos mayores a su cargo, hace que las mujeres sean más sensibles a las fallas en el sistema de transporte, accesibilidad física o al espacio disponible en los espacios públicos (BID, 2013) o en uso con facilidad de ciertos modos de transporte. Los estudios del ciclismo urbano en las ciudades de Bogotá, la ciudad de México y San Pablo señalaron las dificultades que tienen las mujeres al usar este modo más flexible, más saludable y menos contaminante de transporte, en relación con las estructuras de género existentes (por ejemplo, las mujeres como responsables principales de llevar a otros como parte de su práctica cotidiana) o las barreras de tipo físico espaciales, temporales, tecnológicas, socio-culturales y organizacionales (Jirón y Zunino Singh, 2017).

Estos y otros factores explican las diferencias importantes en el uso de los modos de transporte entre los géneros. El rol del sistema de transporte público es particularmente fundamental en la vida cotidiana de las mujeres, dado que más del 50% de las mujeres de entre 18 y 65 años usa el transporte público para realizar sus viajes (BID, 2016; Rozas y Salazar, 2015; Galiani y Jaitman, 2016). Los análisis recientes de la movilidad demuestran que, en ciudades de la región como Asunción, Bogotá,

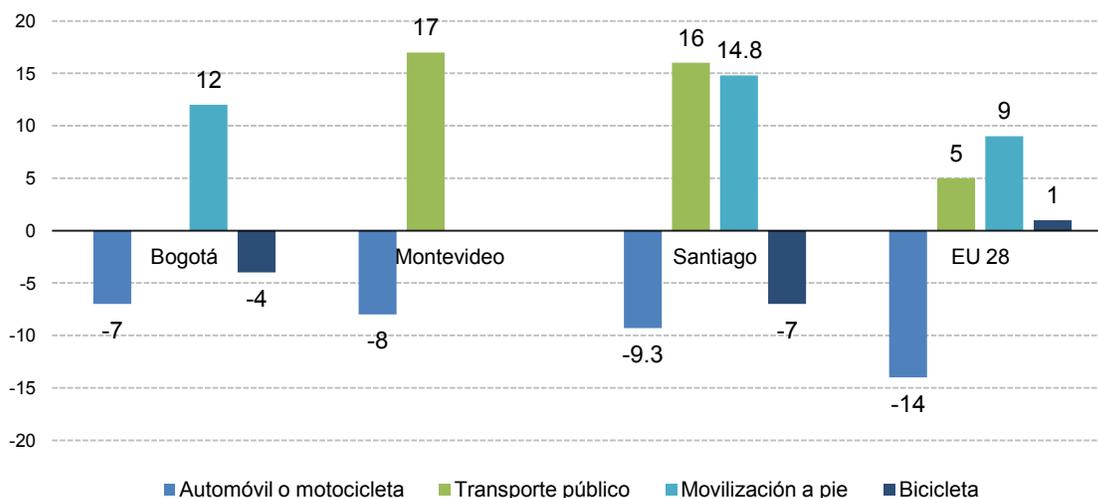
Buenos Aires, Ciudad de México, Lima, o Montevideo, las mujeres son las principales usuarias de transporte público, caminan más que los hombres y utilizan menos el automóvil, la motocicleta y la bicicleta. El cuadro a continuación presenta la información disponible sobre el reparto modal en la movilidad urbana diferenciada por género en las ciudades latinoamericanas y en comparación con la situación en la Unión Europea (UE), y el gráfico presenta la diferencia en porcentajes según género y modos. Los hombres son los principales usuarios del transporte automotor o de motocicleta, las mujeres lo son del transporte público y del desplazamiento a pie. Existe una diferencia entre América Latina y la Unión Europea en el uso de la bicicleta, usada en mayor medida por las mujeres en Europa, al contrario que en América Latina.

Cuadro 3
El reparto modal de la movilidad urbana en las ciudades de América Latina y EU 28
(En porcentaje)

	Bogotá		Montevideo		Santiago		EU 28	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Automóvil o motocicleta	10	17	25	38	3.7	13	47	61
Transporte público	23		48	31	68	52	23	18
Caminata	51	39			55.3	39.5	19	10
Bicicleta	1	5			3	10	9	8

Fuente: Elaboración propia en base a BID, 2016; CIVITAS, 2014.

Gráfico 3
Las diferencias de género en el uso de modos
(Diferencias en el porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a BID, 2016; CIVITAS, 2014.

Las diferencias en el uso de los modos son también marcados en las zonas rurales, y para muchas mujeres de los países en desarrollo, caminar sigue siendo el modo predominante de viajar, debido a que otros modos de transporte a menudo no están disponibles, son demasiado caros o están demasiado lejos de casa (IFRTD, 2016). Asimismo, en muchos países en desarrollo, en las zonas rurales, los hombres utilizan el automóvil, en promedio, hasta tres veces más que las mujeres (Banco Mundial, 2010).

En resumen, en la consideración de género y transporte desde la perspectiva de las mujeres como usuarias, dominan los temas relacionados con las diferencias en la demanda, la oferta, tanto en relación con la cantidad como en la calidad de los servicios de transporte, especialmente en el ámbito urbano. En relación a lo anterior, se observa que los sistemas de transporte existentes en los países de la región, pero igualmente en los países desarrollados, no ofrecen soluciones suficientes a las demandas particulares y

diferenciadas de las mujeres, impidiendo su desarrollo económico y social en línea con la Agenda de igualdad de género.

Sin embargo, todavía faltan varias líneas de investigación para tratar de manera más amplia la perspectiva de las mujeres como las usuarias de servicios de transporte. Por ejemplo, un elemento que merecería una mejor articulación implica analizar la perspectiva de las mujeres como usuarias de transporte de carga y de logística y en su calidad de emprendedoras en los sectores tradicionalmente altamente sensibles a los costos y la calidad de transporte, como es el sector agrícola. En los estudios de los impactos de las cadenas logísticas globales sobre el desarrollo nacional, además de los beneficios económicos y ambientales, se ha destacado el impacto en la situación económica sobre las mujeres (OMC/OCDE, 2013). La incidencia del desempeño logístico en los precios de los alimentos (Wilmsmeier y Sánchez, 2009), en la capacidad de responder a los choques o la volatilidad de los precios de estos productos o de productos básicos (Arvis et al., 2012), o en la cobertura y calidad de algunos servicios de salud (vacunas), son algunos elementos que podrían beneficiarse de la inclusión de la perspectiva de género.

Junto con las preocupaciones relacionadas con las insuficiencias en la oferta de movilidad frente a las necesidades de las mujeres como usuarias, se plantea, como ya se señaló anteriormente, las preocupaciones sobre la poca representación de las mujeres en los empleos generados por el sector transporte. Pese a no haber estado ausente en los países de la región, este tema no ha sido objeto de tantos estudios y medidas de política como han tenido los temas de la movilidad de las mujeres. Por lo tanto, la próxima sección buscar ofrecer antecedentes más detallados sobre las mujeres como prestadoras de servicios de transporte y otros servicios relacionados.

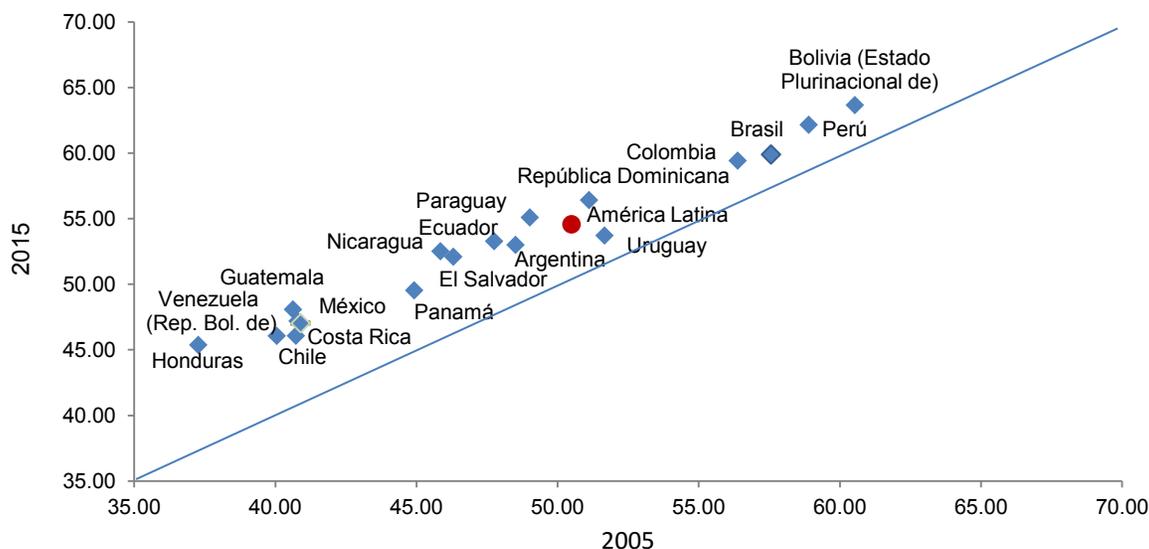
III. Las mujeres como prestadoras de servicios de transporte y otros servicios relacionados

En la presente sección se abordan las consideraciones de género en el sector desde la perspectiva de las mujeres como trabajadoras en el sector de transporte y proveedoras de servicios de transporte y logística. Para ello, en una primera parte se abordan los indicadores del mercado laboral en la región, tras lo cual se analiza la participación femenina en los mercados laborales del transporte y de los servicios conexos, como la logística de los recursos naturales y el sector de construcción, presentando algunos casos relevantes en América Latina y el Caribe que han buscado promover una mayor inserción de la mujer en el sector y las barreras que se han encontrado en este esfuerzo. Por último, la sección entrega algunas recomendaciones para promover y mantener una mayor participación de las mujeres en el sector.

A. La participación actual de la mujer en el mercado laboral

Para entender el contexto de la fuerza de trabajo femenina en el sector de transporte y logística en la región, resulta relevante analizar en primera instancia el panorama general de la inserción femenina en el mercado de trabajo. La tasa de participación laboral en América Latina y el Caribe alcanzó el 67% en 2015, cifra que representa un incremento de 1.9 puntos porcentuales respecto al año 2005. La participación femenina en el mercado de trabajo por su parte registra un leve progreso, pasando de 50.4% en 2005 a un 54.6% en 2015 (véase gráfico 4).

Gráfico 4
Tasas de participación femenina, alrededor de 2005 y 2015



Fuente: CEPALSTAT, 2016.

Distintos factores inciden en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, entre los cuales se pueden destacar principalmente la tasa de fecundidad y el acceso a la educación. Cuanto menor es la tasa de fecundidad, mayor es la disponibilidad de tiempo de la mujer para el mercado de trabajo y mientras mayor es el nivel educativo de las mujeres, mayor será su cualificación para ingresar en el mercado de trabajo (Abramo et al., 2000). En cuanto a este último factor, la CEPAL (2014) destaca que cuando el nivel educativo del hombre y de la mujer se asemejan, las brechas entre la participación femenina y masculina disminuyen. En 2012, por ejemplo, la tasa de participación femenina representó el 54% de la masculina cuando ambos tenían la educación primaria incompleta entretanto para un nivel de educación secundaria o más elevado la tasa femenina alcanzó el 87% de la masculina (CEPAL, 2014)³. El factor cultural supone otro elemento esencial a destacar, debido al importante rol que juega en la participación femenina, en donde la existencia de un entorno machista o la presencia de una pareja reduce las tasas de participación femenina (Contreras y Plaza, 2007).

En los últimos años, los datos muestran una disminución en el nivel de desempleo, aunque persiste la brecha a favor de los hombres (CEPAL, 2015) en un contexto donde el empleo es más precario producto del menor dinamismo económico y la mayor oferta de trabajadores respecto a otros años (CEPAL y OIT, 2016).

En cuanto a la composición sectorial del empleo, la mano de obra femenina está concentrada principalmente en el sector terciario en las actividades de comercio y servicios (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT, 2013). Mientras que los hombres predominan fuertemente en los sectores de transporte, almacenaje y comunicaciones, minería y construcción.

El predominio de los valores patriarcales y la sexualización del trabajo son elementos que limitan la entrada de la mujer a estos mercados, generando con ello la idea errónea de que la mujer no es apta para ejercer estas labores tradicionalmente masculinas (Salinas y Romani 2013; Tallichet, 2000). Sin embargo, el progreso tecnológico, así como la mayor profesionalización de estas actividades, ha modificado fuertemente el entorno laboral y las aptitudes requeridas para la actividad. Así por ejemplo,

³ La CEPAL (2014) con el objetivo de conocer los principales factores que determinan la participación laboral femenina, estimó un modelo probit, que identificó algunos comportamientos. Para más información buscar el documento Panorama Social 2014, capítulo IV.

la mano de obra femenina presenta características que favorecen su incorporación en cargos que eran tradicionalmente ocupados por hombres (Salinas y Romani, 2014; Sebrae, 2014). Entre estas se pueden destacar su alto grado de compromiso, dedicación y lealtad con la empresa; su atención a los detalles y a la calidad del servicio, así como el cuidado que prestan a los equipos y maquinarias asignadas a ellas⁴. Finalmente, se destaca que, en general, las mujeres son mucho más puntuales en sus horarios de trabajo, tienen menor nivel de ausentismo laboral y menores tasas de adicción a las drogas y el alcohol en comparación con los hombres que desarrollan la misma actividad.

B. Oportunidades para las mujeres en el sector de transporte

Actualmente, según las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el sector de transporte emplea alrededor del 5% de la fuerza laboral total en la mayoría de los países del mundo, un porcentaje que se amplía aún más si se consideran los empleos en las industrias de producción de medios de transporte, construcción y mantenimiento de la infraestructura. El sector de transporte es parte integral del sector de servicios, un sector en expansión en términos del porcentaje del empleo total y, con la transición de países de categoría de ingresos bajos a ingresos medios, el tamaño del sector logístico tiende a crecer, proveyendo más y mejores oportunidades de empleo (Shepherd, 2011).

Al mismo tiempo, el sector transporte sigue siendo, históricamente, uno de los sectores con una limitada participación de las mujeres, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados (véase gráfico a continuación). En este sentido, la situación en el sector es la expresión clara de la segregación horizontal (sectorial) en el empleo, es decir, la mayor participación femenina en los sectores llamados “femeninos” como el servicio doméstico, la enseñanza o los trabajos administrativos, entre otros (Brunet, 2011). Esta segregación contribuye en gran medida a la desigualdad de género, tanto en términos del número de empleos como de su calidad (OIT, 2016).

En América Latina, la participación de la mujer sigue esta misma tendencia, con una participación que va desde el 5.1% del mercado en el Estado Plurinacional de Bolivia al 17.5% del total de empleados en el sector transporte en Colombia, como muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 4
Proporción del trabajo femenino en el sector de transporte^a

País	Año	Transporte (%)	
		Mujeres	Hombres
Argentina (Rev4)	2014	8,1	91,9
Brasil (Rev3)	2014	13,5	86,5
Chile (Rev3)	2015	17,0	82,9
Colombia (Rev4)	2013	17,5	82,5
Ecuador (Rev4)	2015	7,8	92,7
Bolivia (Estado Plurinacional de) (Rev 4)	2013	5,1	94,9
México (Rev 4)	2014	7,8	92,3
Perú	2013	7,5	91,5
Paraguay	2015	12,7	87,3

Fuente: Unidad de Servicio de infraestructura, CEPAL, con datos de la OIT (2016).

^a Para Brasil y Chile, se utilizó la clasificación ISIC (rev 3) y para los demás países ISIC (Rev4), cuyas variables eran 1) transporte, almacenamiento y comunicaciones y 2) explotación de minas y canteras.

En contraste con la importancia de la mujer como usuaria del sistema de transporte, su participación en este mercado de trabajo se encuentra en general subrepresentada, relegándose su

⁴ De acuerdo a los registros de mantenimiento de máquinas en una empresa de Sao Paulo, las mujeres tienen más cuidado operacionales con los vehículos que los hombres, además de mostrar más paciencia en el tránsito que los hombres (Forum, <http://www.revistaforum.com.br/2016/01/18/mulher-dirige-onibus-e-caminhao-sim-senhor/>).

participación a tareas administrativas, de atención al público o de limpieza, pero muy rara vez en puestos técnicos de planificación u operación del sistema de transporte.

Incluso en países más desarrollados, como los que conforman la UE, la participación femenina en el sector transporte es ostensiblemente menor que la masculina, con la única excepción de Alemania, donde poseen el 20% del mercado laboral. Esta mayor participación, sin embargo, es fruto de que ese país fue uno de los primeros en incorporar la perspectiva de género en el transporte a finales de la década de los años 80 y donde entre 1989 y 1999 se pusieron en práctica una serie de medidas para la adecuación del sistema de transporte a las necesidades de las mujeres y en propiciar una mayor participación de ellas en el mercado laboral del transporte (Zuchini, 2016).

Frente a estas tendencias históricas, la modernización de los sistemas de transporte tanto urbanos como de carga ha traído consigo un aumento de la demanda de conductores profesionales producto de la mayor fiscalización del cumplimiento de las horas efectivas de conducción así como de las licencias de conducir profesionales que los habilitan para la conducción de vehículos de grandes dimensiones. Este elemento que, junto al menor interés existente de los jóvenes por ingresar a esta actividad, ha ido reduciendo la oferta efectiva de conductores que cumplen con estas características. Estados Unidos presenta un caso ilustrativo de este hecho en donde, a finales de 2015, el déficit de camioneros profesionales en el país se estimaba en 50,000 por la Asociación Americana de Camioneros (ATA por sus siglas en inglés). No solo preocupa la cifra, sino también su rápido crecimiento producto de la mayor demanda de servicios y la jubilación de la actual generación de conductores puesto que en 2013 la escasez era de 30,000 conductores y de 20,000 una década atrás. Las empresas están teniendo grandes problemas para retener a sus empleados y reclutar nuevos conductores, incluyendo a las mujeres que se habían convertido en una parte importante de la mano de obra en generaciones anteriores, representando actualmente éstas el 6% del total de conductores de camiones habilitados, según los datos proporcionados por el Departamento de Trabajo de EE.UU. y de la ATA (CNNMoney, 2015).

Dentro de los países de la región que ya han detectado este problema tanto en carga como en transporte público se encuentran Brasil, Chile, Colombia y México. En el caso de Brasil, se estima un déficit de 140,000 conductores profesionales de carga, a lo que las empresas han respondido contratando personal con poca experiencia o de países vecinos, principalmente de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia. Junto con ello se han implementado programas de capacitación para atraer a nuevos actores y profesionalizar el sector. Sólo en la región del Mato Grosso, la falta de conductores profesionales se estima en 5,000, la cual de acuerdo a la Asociación de Cargas de Mato Grosso (MT-ATC) se ha buscado resolver a través de una alianza entre una empresa de camiones y cursos de capacitación para fomentar la capacitación local y no depender de los trabajadores extranjeros, junto con ello destacan la necesidad de tener simuladores de conducción en los cursos para fortalecer el proceso de capacitación (Diario de Circuito Mato Grosso). En el Estado de Paraná, la situación también es preocupante, porque al ser una zona productora agrícola y la puerta de salida y entrada de diversos productos y mercancías a través del puerto de Paranaguá y de la Triple Frontera en Foz de Iguazú, la demanda de servicios de transporte es muy alta. En respuesta a lo anterior, el Sindicato de Empresas de Transportes de Cargas de Paraná (Setcepar) está buscando activamente la participación de camioneros colombianos en esta zona. De hecho un proyecto piloto de entrenamiento en las empresas transportadoras ya contempla cerca de 240 conductores colombianos, los cuales viajan a Brasil en busca de mejores condiciones laborales, pues el salario es superior en un 40 % al de su país, además de otros beneficios laborales contemplados por la legislación brasileña. También se ha promovido la capacitación entre los jóvenes, de hecho la Confederación Nacional de los Transportes (CNT) indicó que, desde 2011, fueron formados 11,000 nuevos camioneros, cifra que aún es insuficiente. Por ello también se ha promovido un programa con 50,000 jóvenes quienes recibirán la licencia de conducción y el curso de camionero de forma gratuita, a cambio del compromiso de trabajar por lo menos dos años en el sector (ElPaís.com.co, 2014).

Finalmente, junto con el déficit de los conductores de carga, se manifiesta igualmente el déficit de conductores en el transporte público. Si bien la presencia femenina en el sector de transporte se encuentra dentro de las más altas de la región con un 13.5%, el alcalde del Estado de Sao Paulo, a finales de 2015, propició que la administración del municipio de la ciudad destinase el 30% de los puestos de

trabajo en los servicios de autobús a las mujeres. Con ello se buscaba incrementar la tasa de participación de las mujeres en el sector, donde sólo eran mil en un universo total de casi 34,500 conductores⁵ como una forma de reducir la violencia de género al interior del sistema de transporte y mejorar las tasas de siniestros viales.

En Chile, a finales de 2012, faltaban alrededor de 10,000 profesionales para cubrir la demanda del transporte público, de la industria y de la minería. Para resolver este tema, se está promoviendo la capacitación de jóvenes y mujeres (como se verá más adelante) para cubrir diversas vacantes existentes en el mercado. También se ha propuesto una serie de cambios en la ley que puedan ayudar a paliar en parte este déficit de profesionales. Una de ellas, que se encuentra en el Senado de la República, es la que modifica la Ley de Tránsito, disminuyendo la experiencia solicitada para obtener la licencia de conductor de camiones pesados y transporte de pasajeros, considerando como válidas las horas de simuladores y con ello cumplir con los requisitos para optar a licencias profesionales sin afectar la seguridad vial. Otra iniciativa implica aumentar el límite máximo de trabajadores extranjeros por empresas por sobre el 15%, actual permitido, de modo de cubrir la demanda de conductores profesionales con la población inmigrante existente en el país. La cual ha registrado un crecimiento del 4,9% por año, emergiendo Chile como el país con más crecimiento de América Latina, por encima del crecimiento de países como México, Brasil y Ecuador (CEPAL/OIT, 2017). Esta mayor cantidad de personas extranjeras que buscan oportunidades laborales en Chile podría significar una posibilidad para captar nuevos conductores. Sin embargo, para ello se requiere el reconocimiento de la experiencia y el tiempo de posesión de la licencia de conducir extranjera, salvo en aquellos casos donde existen convenios internacionales, como es el caso de España y la República de Corea. Esto hace muy complejo que personas extranjeras puedan optar a los cursos de capacitación ofrecidos por el gobierno y con ello poder ingresar en el sistema como conductores profesionales⁶.

En México, por su parte, la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR) estima el déficit de conductores en 70,000 conductores (equivalentes a casi un 60% del mercado), lo cual representa un gran desafío para el sector tanto para las grandes como las pequeñas empresas, que en algunas ocasiones no tienen personal para atender los pedidos de los clientes en las condiciones demandadas. De acuerdo con CANACAR, los factores que ocasionan esta problemática son, por un lado, que la generación actual de operadores no quiere que sus hijos desempeñen la misma labor, como así también que las nuevas regulaciones respecto a los requisitos de ingreso, certificaciones y la prohibición de viajar acompañados durante sus trayectos, desalienta la vida familiar y el ingreso de jóvenes al sector.

Para hacer frente a este tema, las grandes empresas apuestan por conservar su plantilla laboral, mejorando las condiciones laborales y promoviendo la entrada de nuevos actores a través de la formación de personal profesional. Para ello, CANACAR ha establecido convenios con los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) y los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (CONALEP) para guiarlos en el proceso de certificación ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México como centros de capacitación para operadores. Sin embargo se destaca que muchos de los conductores formados en México rápidamente emigran a EE.UU. en búsqueda de mejoras laborales.

Si bien por el momento en algunos países de América Latina y el Caribe puede no haberse hecho evidente este problema, esto no implica que no se produzca en el mediano plazo ya sea por la movilidad geográfica de estos conductores (emigración laboral) o por un incremento de la demanda de transporte de calidad. Asimismo, al momento de realizar este estudio, varias autoridades y operadores de transporte consultados por CEPAL no visualizaron el déficit de mano de obra como un tema prioritario en la agenda sectorial. Parte de la explicación a este tema puede ser que la oferta actual de conductores se nutre de la propia informalidad e inseguridad del sistema, donde al no existir mayor registro de conductores con licencias profesionales o un control efectivo de las horas de conducción se introducen

⁵ Folha de Sao Paulo (10/01/2016). Disponible en línea en: <http://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/01/1727897-apos-pedido-haddad-cria-cota-para-mulheres-em-empresas-de-onibus.shtml>.

⁶ Entrevista realizada a Carlos Melo, Subsecretario de Transportes, el 10 de marzo del 2017.

conductores informales no calificados a la operación, afectando con ello la calidad y seguridad del servicio prestado.

Alertar oportunamente sobre la mayor demanda de empleados en el mercado de conductores con características particulares es crucial para capacitar oportunamente a nuevos actores de modo de no afectar la sostenibilidad de la actividad. En este contexto, como lo muestran los casos de estudio que se desarrollaran a continuación, las autoridades y el sector privado de la región están promoviendo una mayor participación de la mujer en este sector como una forma de paliar el déficit de conductores profesionales y favorecer la incorporación de la mujer al mercado formal del trabajo.

1. Caso de estudio: el Transantiago

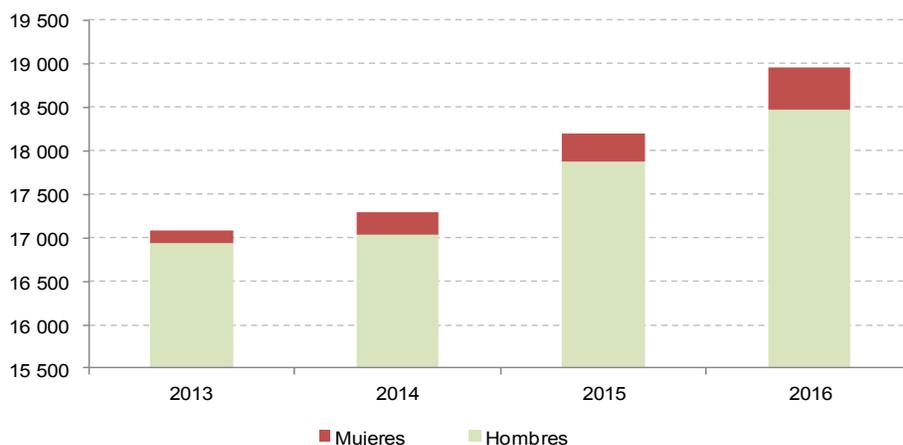
En el año 2008, la ciudad de Santiago de Chile dio inicio a su sistema de transporte urbano llamado Transantiago, el cual entre otras múltiples reformas fortaleció la fiscalización de los derechos laborales y previsionales de los conductores especialmente en cuanto a limitar las horas de conducción. Estos cambios representaron en el corto plazo una presión sobre las empresas operadoras para contar con suficientes conductores para prestar los servicios comprometidos por contrato con el Estado. De acuerdo al Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM), en 2015 existían 17,367 choferes en el sistema, 98% de ellos hombres, cifra que no es suficiente para cubrir las necesidades, considerando los 6,513 buses que circulan, y que cada uno debe contar con dos a tres operadores por día, lo que hace un déficit estimado en 1,300 puestos por completar, es decir un 6,9% del total de conductores. Estimaciones de la Secretaría de Planificación de Transporte indican que con el incremento en la flota y los servicios ofrecidos (incluyendo la ampliación de las frecuencias y de la banda horaria donde funciona) podrían incluso llegar a ser requeridos entre 8,100 y 11,400 conductores para 2026. La edad de la fuerza de trabajo también preocupa, debido a que menos del 10% de los conductores son menores de 30 años y el promedio es de 48 años de edad (Bowen, 2017). Proyectando en el tiempo, de mantenerse esta situación se espera que para 2026 la edad promedio de los conductores del sistema sea de casi 60 años, es decir que buena parte de ellos estarán próximos a su edad de jubilación (SECTRA, 2016). Parte de este déficit se cubre con horas extras trabajadas por los conductores existentes, pese a que éstas superan lo recomendable en términos de salud ocupacional. En 2016, más del 80% de los conductores trabajaba más del tiempo estipulado en el contrato y cerca de la mitad de ellos registraban más de 45 horas extras al mes, observándose que más del 30% de los choferes trabajaban más de 10 horas diarias en los buses (SECTRA, 2016).

Para incorporar más conductores profesionales al sistema de transporte, el Gobierno de Chile ha ofrecido cursos gratuitos enfocados a mujeres y jóvenes para obtener la licencia profesional que habilita a la conducción de buses, a través de un programa entre el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones con el objetivo de captar nuevos profesionales para el sector. Otras iniciativas como el Programa +Capaz⁷, ofrece capacitaciones a mujeres y hombres para adquirir licencias de conducir profesionales. En 2015, sólo en la región de Bio Bio (la segunda región en importancia después de la capital, Santiago) más del 80% de los egresados fueron mujeres que buscaban una oportunidad para ingresar en el mercado. A inicios del 2017, estos programas de capacitación habían generado un total de 2,528 nuevas licencias profesionales⁸ que están habilitadas para la conducción de vehículos de transporte de pasajeros y carga, lo que ha permitido paliar, en parte, el déficit que el sistema de transporte nacional presenta, como muestra el siguiente gráfico.

⁷ Programa+Capaz, Sense. Disponible en línea en: http://www.sence.cl/601/w3-article-5131.html?_noredirect=1.

⁸ Información entregada por SENCE en la entrevista realizada a Gaynor Fuentealba, encargada nacional del Programa Capacitación en Oficios, Lorena Córdova, encargada nacional del Sectorial Transporte Programa Capacitación en Oficios y Oscar Burotto, encargado de la Unidad de Capacitación de Personas, Dirección Regional Metropolitana, SENCE, 13 de marzo del 2017.

Gráfico 5
Evolución del número de conductores del Transantiago por género (2013-2016)



Fuente: Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM), Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile.

A finales de 2016, de los 18,951 conductores profesionales registrados, el 2.6% del total eran mujeres, representando un incremento de un 235% en solo tres años. Si bien en términos relativos, la participación de la mujer en el sector es todavía baja, la evaluación que hacen de ellas las empresas de transporte es positiva ya que presentarían menor tasa de incidentes con los vehículos y estarían menos expuestas a agresiones por parte de los pasajeros⁹. Si en 2011, sólo tres empresas tenían conductoras, actualmente seis de las siete empresas operadoras del Transantiago cuentan con mujeres en la conducción de buses siendo una tendencia que parece se consolidará en el tiempo por los buenos resultados observados por las empresas que promueven una mayor entrada de mujeres al sector. Sin embargo esta mayor capacitación no solamente ha favorecido al transporte público, sino también ha incrementado el número de conductores profesionales en el rubro minero y en el transporte escolar privado, una actividad que realizan principalmente mujeres por ser bien remunerada y que puede articularse de mejor forma con las actividades familiares (Bowen, 2017).

Dentro de las motivaciones para ser conductoras profesionales se encuentran, en primer lugar, los ingresos competitivos del sistema, que estarían sobre la media de los sueldos a los que podían optar con una conducción promedio de 7,5 horas, no observándose mayor brecha salarial respecto a la misma tarea y horas de conducción realizadas por sus colegas masculinos. Todas las mujeres participantes en los grupos de discusión declararon haber obtenido las licencias de conducción de manera gratuita lo que facilitó su entrada a este sector. En cuanto a los horarios de trabajo en el transporte público, manifiestan que es un sistema que les acomoda para la vida familiar y donde en general gozan de ciertos beneficios referentes a preferencias en horarios de trabajo y asignaciones en terminales o cabezales cercanos al hogar de las trabajadoras. De acuerdo a información de la autoridad, las nuevas conductoras están a gusto con su actual situación laboral y que pretenden permanecer en el sistema como mínimo 10 años más (SECTRA, 2016).

2. Caso de estudio: el Metro de Medellín

En la misma línea, el sistema de transporte público en el Valle de Aburrá tiene su eje articulador en el metro de la ciudad de Medellín. Desde su entrada en operación definitiva en 1994, se propició una contratación paritaria del personal aun cuando no existiese una política de equidad de género propiamente tal. Esto hizo que se contrataran indistintamente de su género a las personas que cumplieren

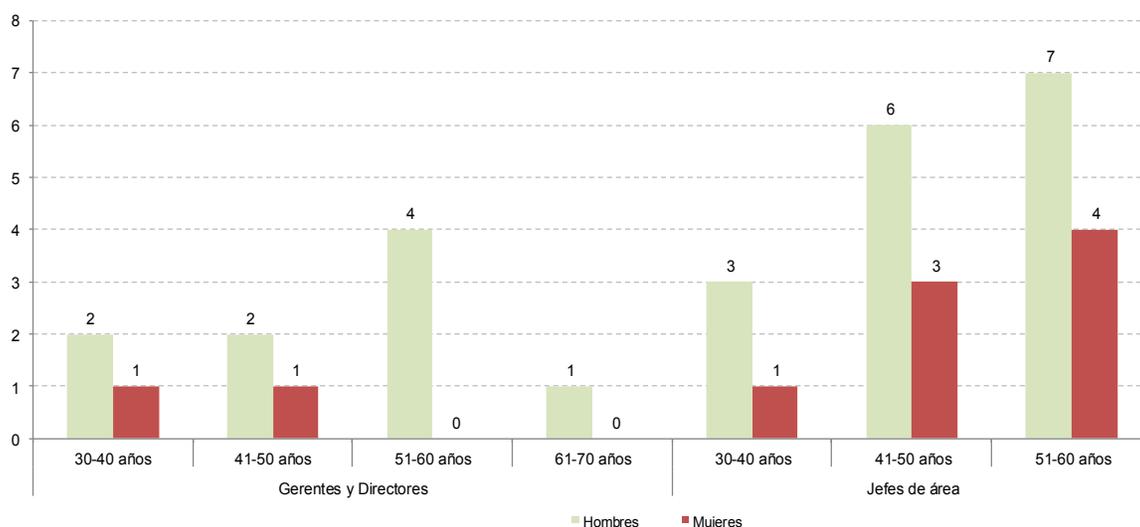
⁹ Entrevista realizada a Francisca Reyes, profesional del Área de Experiencia de Usuarios, Gerencia de Usuarios, Directorio de Transporte Público Metropolitano, y Daniela Rubio, encargada del Área de Experiencia de Usuarios, Gerencia de Usuarios, del Directorio de Transporte Público Metropolitano, 20 de marzo del 2017.

con los requisitos necesarios para ser Jefes de Estación, Guardas de Protección, Informadores, Dispensadores de boletos o conductores de metro (BID, 2016).

Al 31 de diciembre de 2016, el Metro de Medellín contaba con 1,708 empleados de los cuales un 29% eran mujeres todos en modalidad de contratación directa con la empresa sin mayores diferencias salariales entre géneros. Así, por ejemplo, la relación entre el salario base promedio de los hombres con respecto al de las mujeres en el nivel directivo es de 1,13 (es decir, por cada peso que se gana una mujer, un hombre gana 13 centavos más); en el nivel Profesional 1 es del 1,06; en el nivel Profesional 2 es del 1,02 y en el nivel Auxiliar es de 1,04. Respecto a la estabilidad laboral tampoco se observan grandes diferencias, estimándose que la antigüedad media en el cargo de las mujeres es 11,22 años frente a una media de 11,31 años en los hombres (Metro Medellín, 2017).

La menor participación de la mujer se explica en parte por los perfiles profesionales y técnicos relacionados principalmente con el campo de la ingeniería en donde habría una mayor presencia de hombres. No obstante lo anterior, la participación de la mujer en los órganos de gobierno del sistema es destacable. A 31 de diciembre de 2016, la Junta Directiva estaba conformada por nueve miembros principales, de los cuales dos eran mujeres. Por su parte, la composición por género y edad del Comité de Gerencia, conformado por gerentes y directores, muestra un progreso importante de la participación de la mujer en las nuevas generaciones de gerentes y directores (aquellos entre 30 y 50 años) lo que augura una mayor paridad a futuro. El detalle de la composición del Comité de Gerencia como de los Jefes de área, se presenta en el gráfico siguiente.

Gráfico 6
Participación de las mujeres en la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Memoria de Sostenibilidad 2016, Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda.

La participación de la mujer es más importante como conductoras de trenes. Entre el período 2005-2015 su participación osciló entre un 31.4% y el 37.9%. A comienzos de 2017 se observó casi una paridad completa, con un 51% hombres y un 49% de mujeres. Para ello ha sido clave la capacitación y el desarrollo de programas específicos de fomento de la actividad entre mujeres y jóvenes universitarios. Actualmente, son casi 300 los estudiantes, mujeres y hombres, que utilizan este programa, tanto de la Universidad Nacional de Colombia, el Politécnico Jaime Isaza Cadavid y la Universidad de Antioquia, instituciones que lideran la iniciativa. El programa, que lleva 21 años de funcionamiento, ha capacitado a cerca de 2,500 jóvenes, lo cual ha permitido tener una oferta permanente de conductores al mismo tiempo que apoyan la no deserción universitaria de los jóvenes por problemas económicos, al permitirles un trabajo bien remunerado que es compatible con sus horarios de estudios.

C. Las oportunidades en el sector de la construcción

Es evidente que la construcción y rehabilitación de infraestructura tiene enormes beneficios económicos y sociales para la población más pobre, no solamente por la reducción de los costos de transporte sino también por el acceso que ésta brinda a los servicios médicos, educacionales o al mercado de trabajo como se comentó en las secciones anteriores. Sin embargo, la participación de las mujeres en este rubro donde todavía es menor su participación como fuerza laboral, como muestra el cuadro siguiente.

Cuadro 5
Proporción del trabajo femenino en el sector de la construcción

País	Año	Construcción (%)	
		Mujeres	Hombres
Argentina (Rev4)	2014	2,3	97,7
Brasil (Rev3)	2014	3,2	96,8
Chile (Rev3)	2015	7,6	92,4
Colombia (Rev4)	2013	4,6	95,4
Ecuador (Rev4)	2015	3,9	96,1
Bolivia (Estado Plurinacional de) (Rev 4)	2013	3,5	96,5
México (Rev 4)	2014	3,8	96,2
Perú	2013	4,8	95,2
Paraguay	2015	1,1	98,9

Fuente: Unidad de Servicio de infraestructura, CEPAL, con datos de la OIT (2016).

^a Para Brasil y Chile, se utilizó la clasificación ISIC (rev 3) y para los demás países ISIC (Rev4), cuyas variables eran 1) transporte, almacenamiento y comunicaciones y 2) explotación de minas y canteras.

Donde la mayor participación en el sector se registra en Chile, país donde las mujeres representan el 7.6% del mercado de la construcción y el menor es Paraguay con un 1.1% del total. Dentro los factores que dificultan el ingreso de la mujer en el sector de la construcción, se encuentra que en cargos técnicos en ingeniería, ellas deben amoldarse a una estructura ya predeterminada por los hombres, es decir que necesitan ser muy estrictas, muy reservadas en los aspectos personales, mantener una relación estrictamente profesional y darse a respetar. Una segunda barrera consiste en la dificultad que enfrentan las mujeres en conseguir el reconocimiento de sus competencias laborales para ejercer el trabajo, situación que las lleva a trabajar el doble del tiempo que trabajan los hombres y hacer esfuerzos para demostrar su capacidad de mando que por sí solo ya es considerada implícita en los trabajos masculinos (Román, Ríos y Cortes, 2013).

Las bancas multilaterales de desarrollo han trabajado en el mejoramiento y mantención de caminos rurales a través de la contratación de mujeres. Basado en su experiencia en Nicaragua, Argentina y Perú, el Banco Mundial estableció que la integración de las mujeres en los proyectos de caminos rurales aumenta su capacidad de acción y decisión, fomentando su capacitación, su participación en esferas públicas y por sobre todo su incorporación al mercado laboral formal. El informe propone lecciones específicas agrupados en cuatro áreas: (i) aquellas que abordan las barreras a la participación, (ii) las que abordan los desafíos durante la participación en el programa, (iii) las que mejoran la capacidad de acción y decisión de las mujeres durante la participación en el programa; y (iv) los que aumentan la sostenibilidad y la ampliación de los enfoques de género.

El mismo proceso se implementó por el BID en Honduras y Paraguay, para la recuperación y el mantenimiento de caminos vecinales en el país, donde incorporar la mano de obra femenina en la implementación del programa fue destacado como un factor clave para el éxito del proyecto (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), 2015). De manera similar, el gobierno de Haití junto con el BID y la Agencia de Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés) lanzaron en 2014 una iniciativa para ingresar a las mujeres en trabajos de infraestructuras en el país, capacitándolas en el manejo de equipo pesado, para trabajos de mantenimiento de carreteras y el desarrollo de micro empresas en el sector (BID, 2015).

En el Perú, el Programa de Caminos Rurales, apoyado por el BID y el Banco Mundial y adoptado por las autoridades peruanas, ha presentado importantes beneficios para el país, mejorando las condiciones de transporte en la región y entregando mayores oportunidades de empleo para las mujeres (Banco Mundial, 2010). Los aspectos esenciales de este Programa se recogen en el recuadro a continuación.

Recuadro 2
Ejemplo de buenas prácticas: el Programa de Caminos Rurales (PCR) del Perú

El Programa Caminos Rurales (PCR) ejecutado por Provias Descentralizado, suscrito al Viceministerio de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicación del Perú, fue implementado, en su primera fase, en 1996 como parte del Proyecto Especial de Rehabilitación de la Infraestructura de Transporte. El Programa orientó sus acciones principalmente a la rehabilitación de caminos rurales, carrozables y de herradura, para incrementar el capital físico público (obras de infraestructura vial) con el objetivo de aliviar la pobreza en el medio rural, de generar igualdad de oportunidades de la población a través de un mayor acceso a servicios confiables de infraestructura vial rural que permitirá una mayor integración de los pueblos y ciudades, el desarrollo de actividades productivas, el incremento de los activos productivos de los pobres y el acceso a mercados y servicios públicos. Entre los objetivos del Programa se incluye el empoderamiento de los pobres, de la sociedad civil y los gobiernos locales, en donde los gobiernos locales deben desempeñar un rol activo con enfoque de género.

Según establece el Plan Estratégico (Fase I, 2002) en la ejecución de obras de infraestructura vial rural, la población y los gobiernos locales deben desempeñar un rol activo con enfoque de género, por lo tanto el PCR incorporó la participación y compromiso no sólo de los y las ciudadano(a)s pobres sino de los ciudadanos en general, para que opten por ser sujeto y no objeto del Programa. El PCR se centró en las áreas rurales con altos índices de pobreza pertenecientes a doce departamentos.

Mediante la financiación nacional del Tesoro Público y el financiamiento externo del BID, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Mundial, el PCR rehabilitó 8.882 km de caminos terciarios, 2106 km de caminos secundarios y 263 km de caminos primarios, los cuales han sido incorporados todos a un programa de mantenimiento rutinario. Al terminar la primera fase del proyecto, la rehabilitación de caminos rurales superó las metas físicas previstas en un 18% y el mejoramiento de caminos de herradura en un 104%, por mencionar algunos de sus logros reportados. El Programa benefició a 380 distritos de 96 provincias comprendidos en el ámbito de los doce departamentos en los que opera el PCR. Con ello, se estimó que la primera fase del PCR benefició directamente aproximadamente a 2,8 millones de pobladores rurales y 0,7 millones de personas indirectamente. Los estudios de impacto social y ambiental del PCR (Fase I) revelaron que el proyecto se tradujo en una creciente accesibilidad y utilización de la infraestructura social, como la educación y la salud, junto con un mayor acceso a servicios productivos y comerciales.

La primera fase del proyecto se implementó desde 1995 hasta 2001 y la segunda desde 2001 hasta 2004. Entre las lecciones aprendidas del PCR se encuentran que la participación de los beneficiarios vigoriza la sostenibilidad del proyecto. En zonas como la sierra, donde por el contexto político y social de la época, debido a las promesas incumplidas, los pobres resultados y la ausencia de autoridad en el territorio, generó escepticismo entre las comunidades con respecto a la intervención gubernamental. En este contexto, el PCR afirmó haber contribuido a la generación de credibilidad frente a las comunidades y las autoridades locales, debido al estricto cumplimiento del programa y los compromisos adoptados.

El PCR estableció que, para lograr un desarrollo sostenible no solo deben realizarse inversiones, sino que es necesaria la participación de los diversos actores sociales. Junto a lo anterior, una vez que la red está completada, deben instaurarse las estructuras que financiarán, gestionarán y realizarán el mantenimiento, de lo contrario, debido al tránsito y al clima, los caminos volverán rápidamente a su estado inicial. Para ello, el PCR en su segunda fase abogó por el fortalecimiento institucional, como un eje transversal en todos sus componentes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Plan Estratégico del Programa de Caminos Rurales, Fase I y II (2002); y, Escobar y Ponce (2002).

También merece mención el caso de Brasil, donde producto del crecimiento económico registrado por ese país a inicios de esta década, sumado a las importantes inversiones en infraestructura que se realizaron con miras al mundial de fútbol y las olimpiadas de Rio de Janeiro, de 2015 y 2016 respectivamente, el sector de la construcción registró la falta de mano de obra calificada masculina, ante la cual las empresas vieron la mano de obra femenina como una oportunidad para suplir la demanda. Este proceso se vio favorecido por una apuesta por la capacitación y el fortalecimiento de las competencias atribuidas a la mujer y la creación de leyes que promovieron la inserción de la mano de

obra femenina en dicho sector (Sebrae, 2014). Como resultado de la experiencia, se destacó que ellas ingresaron mejor calificadas que los hombres, hecho que se vio reflejado en un mayor salario promedio en comparación con la mano de obra masculina. Durante esta etapa, distintos programas como Mão na Massa, Mulheres na Construção, Mulheres que Constroem y el Programa Acreditar capacitaron a las mujeres en el área, entregando una mano de obra más competitiva y diferenciada en el sector de la construcción civil. Así por ejemplo, en la construcción del estadio Mineirão, localizado en Belo Horizonte, las mujeres representaron el 10% del total de los trabajadores empleados, en donde ellas se dedicaron principalmente a la operación de maquinarias, trabajos de pintura y labores hidráulicas (Sebrae, 2014).

Misma situación se observó en México, en donde la construcción del proyecto petroquímico más grande de América Latina y el Caribe, Etileno XX1, logró una alta participación femenina al incorporar la mujer en dicha obra, duplicándose la proporción de mujeres que antes estaba ejerciendo dicho trabajo¹⁰.

D. Oportunidades para las mujeres en el sector minero

Pese a la importancia de la minería para muchas economías de la región, la participación de las mujeres en el sector es baja. Así por ejemplo, en Brasil representa el 11% de la fuerza laboral y en Chile tan sólo el 7,8% del total de empleados, en circunstancias que en otros países mineros como Australia o Canadá, las mujeres representan el 19% y 17% de la mano de obra de esta actividad (OIT, 2016). En promedio la participación de la mujer en el sector minero en América Latina fluctúa entre un 0% en Paraguay y un 14,8% en Colombia como muestra el cuadro siguiente.

Cuadro 6
Proporción del trabajo femenino en el sector minero

País	Año	Minería (%)	
		Mujeres	Hombres
Argentina (Rev4)	2014	8,5	91,3
Brasil (Rev3)	2014	10,9	89,1
Chile (Rev3)	2015	7,8	92,1
Colombia (Rev4)	2013	14,8	85,1
Ecuador (Rev4)	2015	6,3	93,7
Bolivia (Estado Plurinacional de) (Rev 4)	2013	10,5	89,5
México (Rev 4)	2014	11,8	88,2
Perú	2013	8,5	92,5
Paraguay	2015	0	100

Fuente: Unidad de Servicio de infraestructura, CEPAL, con datos de la OIT (2016).

^a Para Brasil y Chile, se utilizó la clasificación ISIC (rev 3) y para los demás países ISIC (Rev4), cuyas variables eran 1) transporte, almacenamiento y comunicaciones y 2) explotación de minas y canteras.

Cabe decir eso sí, que la mayor participación de las mujeres en el sector, muchas veces, es a costo de condiciones laborales precarias que ellas enfrentan en la minería de pequeña escala, como es el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Perú y Colombia, donde a los bajos salarios se suma la falta de seguridad y la falta de reconocimiento de sus esfuerzos laborales (Salinas y Romani, 2013).

Actualmente, la industria minera en general enfrenta una falta de mano de obra calificada y especializada, situación que no solo es inherente a las empresas extractivas sino también a las contratistas que ofrecen servicios de valor agregado. El hecho de que se demanden más trabajadores de lo que se ofrece, lleva a las empresas a desarrollar estrategias para mantener su personal, aumentar los salarios y mejorar las condiciones laborales. La falta de mano de obra genera una oportunidad para incrementar la participación de las mujeres en esta industria, donde las tareas de mina y planta, son las que más demandan personal y donde precisamente las mujeres podrían ocupar ese nicho como

¹⁰ (Gomez, 2016).

operadoras y aprendices cualificados, como así también en la logística de recursos naturales, especialmente en el transporte al interior de las faenas mineras.

Distintos programas de capacitación han sido claves para reducir la desigualdad de representación de género en la industria, aunque todavía son experiencias aisladas y poco representativas respecto al total de empleados. En el Perú, el centro de Capacitación Ferreyros, Tecsup y Caterpillar especializado en operarios de maquinaria pesada, ha capacitado desde el 2009 a más de 900 operarios, dentro de los cuales 23 son mujeres, quienes de acuerdo con la fuente, fueron las que obtuvieron las mejores calificaciones¹¹. También se observa un potencial importante en el rubro de conducción de grandes vehículos de faenas, donde la mujer va ganando un espacio importante. Por ejemplo, en la Mina Esperanza de Antofagasta Minerals en Chile, el 15% de los conductores de camiones de alto tonelaje son mujeres, cifra que puede duplicarse cuando se concluyan los próximos cursos orientados únicamente a las mujeres. De igual forma, el programa “Aprendices mujeres en Collahuasi 2016”, incorporó a principios del año en Chile un total de 22 mujeres para participar en un programa de capacitación para la operación de equipos de alto tonelaje en las faenas mineras¹².

En Nicaragua, en la Mina El Limón bajo la administración de B2Gold Corporation, las mujeres empezaron a ocupar puestos en el proceso minero en particular en relación a la operación de maquinarias en turnos y en la operación de explosivos donde su manipulación, almacenamiento, control y transporte está en manos de mujeres, destacándose su capacidad para estas labores y su compromiso con la seguridad y la empresa¹³.

Un hecho destacable en este sentido es la estrategia implementada por la empresa chilena Codelco que creó la Dirección Corporativa de Género para promover la cultura de integración, inclusión y equidad¹⁴ dentro de la minera estatal. Ésta tiene dentro sus metas aumentar la participación laboral de las mujeres dentro de la empresa en los cargos de toma de decisión y también en aquellos tradicionalmente representados por la mano de obra masculina. En este sentido, el Servicio Nacional de la Mujer de Chile detectó importantes oportunidades para el ingreso de la mujer en el sector de la Minería y la Energía para atender la escasez de mano de obra calificada en ciertos cargos críticos¹⁵ en la industria que encarecen la implementación de sus proyectos de inversión, al mismo tiempo que se aprovecha el potencial femenino (Sernam-Multitaskbrokers, 2010). Un estudio realizado por el *Centro de Competencias Mineras CCM* en 2014, estableció que en Chile existirá una demanda para el 2023 de 27 mil personas en esta industria, de las cuales un 58% corresponderá a sustitución de personal y el porcentaje restante a nuevos trabajadores para hacer frente a las proyecciones de crecimiento de los proyectos mineros a dicho año.

De igual forma, en 2014 la Fundación Chile comprobó un estancamiento de la participación de las mujeres en la industria minera en Chile y donde la participación de la mujer en las cadenas de valor vinculadas a empresas mineras y proveedoras de servicios es de apenas el 3.2% en contraposición a otros países como Canadá y Australia que mantienen un crecimiento sostenido de la presencia femenina. De acuerdo con el estudio, los perfiles con mayor presencia femenina dentro de la industria son los profesionales, donde la mayoría de las mujeres son geólogas o ingenieras. En cuanto a los cargos de supervisión, operación y mantenimiento ellas no superan el 5% del total de empleados.

Dentro de las barreras que enfrentan las mujeres en la minería chilena, se destaca que a raíz de factores estructurales apoyados por una cultura patriarcal y machista que ha conformado un ambiente laboral masculino, las mujeres requieren trabajar mucho más para demostrar sus capacidades y competencias para la industria minera. En línea con lo anterior, el ambiente laboral incorpora una perspectiva masculina, lo cual se percibe en los diseños de los baños y de las vestimentas, en la

¹¹ <http://gestion.pe/empleo-management/conozca-unica-escuela-operarios-maquinaria-pesada-region-2013213>

¹² <http://www.collahuasi.cl/espanol2/noticias2/1er-programa-arendices-mujeres-collahuasi.asp>

¹³ Artículo Mujeres dan la talla - El Nuevo Diario - Junio 2014.

¹⁴ https://www.codelco.com/prontus_codelco/site/artic/20160401/pags/20160401093924.html

¹⁵ Se detectaron cargos críticos en distintas etapas de proyectos relacionados con la minería y la energía. En la etapa de construcción los cargos más demandados son: capataz, maestro mayor y primera, soldador, cañerías, mecánico, eléctrico. En la etapa de operación, se encuentran los especialistas en mina, metalurgia, geología y geomecánica y para el área más técnico, se demanda trabajadores especialistas en equipo pesados (Sernam-Multitaskbrokers, 2010).

infraestructura y en el área de recreación dentro de los campamentos mineros que no favorecen una mayor inserción de las mujeres (Salinas y Romani, 2013).

E. Conclusiones

Aunque tradicionalmente el sector de transporte y los sectores conexos, como el de la construcción y la minería han sido sectores masculinizados, éstos ofrecen actualmente nuevas oportunidades para la participación laboral de las mujeres. Empero lo anterior, estas oportunidades necesitan un acompañamiento por parte del Estado mediante programas de capacitación y facilitación para la incorporación de las mujeres. Para aprovechar estas medidas, sin embargo, es necesario no solo reducir el impacto de los factores más generales que impactan sobre la tasa de ocupación laboral femenina, la tasa de fecundidad o el nivel educativo, sino también eliminar las barreras culturales y sociales, entre otras, que afectan o desalientan la entrada de las mujeres en estas profesiones.

En particular, una mejor capacitación antes de ingresar al mercado de trabajo resulta fundamental para una la incorporación de las mujeres a sectores donde predomina el trabajo masculino. Revisar los incentivos y los formatos de capacitación es fundamental para mejorar la tasa de éxito de los programas de capacitación tanto públicos como de las empresas. En esta línea, la capacitación continua es un elemento que puede favorecer la mayor permanencia en el sistema de personas mejor preparadas para la exigencia del servicio y el trato con los usuarios. Del mismo modo, las ofertas de capacitación durante la estadía en la empresa podrían hacer más atractivo el ingreso al sistema, pensando en posibilidades futuras para obtener un mejor empleo dentro o fuera del sistema.

Junto con ello, es imperante mejorar las condiciones laborales que representan una de las preocupaciones de las actuales y potenciales trabajadoras en el sector como son: la existente brecha salarial entre hombres y mujeres, un fenómeno mundial, junto con las pocas oportunidades, los puestos de trabajo y los sueldos más bajos desestimulan el ingreso de la mujer en el sector (OIT, 2013). También, como lo registran las encuestas de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), los reclamos de las trabajadoras del sector incluyen una gran diversidad de temas, tales como no poder ejercer plenamente el derecho a la maternidad, sufrir la discriminación particular por ser mujeres casadas o con hijos, la proliferación de los contratos precarios (trabajos eventuales, contratos temporales y a tiempo parcial) y no tener el mismo acceso a la promoción profesional que los hombres (ITF, 2009 en Brunet, 2011).

Finalmente, un tema particularmente sensible es la seguridad personal, dado que la violencia de género no es un tema limitado a las mujeres como usuarias de los servicios de transporte. Existe una gran preocupación de las mujeres prestadoras de estos servicios que afecta no solo la situación de las mujeres trabajando en el sector, pero también constituye un obstáculo para la entrada de más mujeres, especialmente jóvenes, en los empleos del sector (ITF, 2014). Una preocupación apuntada por la OIT (2013) es el hecho de que cuando las mujeres sufren diversos tipos de violencias, ellas terminan renunciando al trabajo y no se penaliza correctamente al culpable del acto.

Se requiere, por lo tanto, de un esfuerzo sistemático y continuo por parte del sector público y privado, para hacer participaces a las mujeres de las oportunidades tradicionales y nuevas que ofrece el sector transporte. Las características organizativas de la mayoría de los servicios de movilidad de la región revelan que se trata de servicios predominantemente privados, con flota privada y ofrecidos por una gran cantidad de empresas donde las mejoras tecnológicas abren nuevas oportunidades y necesidades de perfiles de trabajadores alejados del esquema tradicional masculino. En relación al tipo de operación y regulación de los sistemas de transporte existe una tensión permanente entre la operación pública y la concesión a operadores privados. Esta relación pública-privada es un factor esencial que interacciona con el género en relación a la inserción de las mujeres en el transporte público, e implica necesariamente una efectiva coordinación multi-actoral y multi-sectorial.

IV. El enfoque de género en las políticas de transporte

En la presente sección, después de un apartado conceptual sobre el enfoque de género en las políticas de transporte, utilizando el caso particular del transporte urbano, se analiza el grado de la inclusión del enfoque de género en los Planes Nacionales de Desarrollo y las Políticas Públicas de Transporte en la región. Desde esta perspectiva, se analizan las políticas vinculadas con el transporte en Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y la República Dominicana. Los estudios de caso seleccionados presentan una variedad de escenarios en relación a la incorporación de la perspectiva de género en los planes de desarrollo y las políticas, programas, proyectos y planes de transporte.

A. La incorporación del enfoque de género en las políticas de transporte: el caso del transporte urbano

Como consecuencia del gran crecimiento y densificación sin control de las ciudades junto con la falta de planificación y de una mirada a largo plazo, un gran número de los sistemas de transporte urbano en la región presentan una deplorable calidad de servicio. Debido a la falta de inclusión de la perspectiva de género en la planificación urbana y de los servicios de infraestructura y de transporte, las mujeres de la región se encuentran expuestas a diversos tipos de violencias, tanto física como emocional, en sus trayectos y vidas cotidianas, y ven sus oportunidades vitales y laborales mermadas. Por lo tanto, no es sorprendente que el desafío de la incorporación efectiva del enfoque de género haya surgido con mayor fuerza en el ámbito de las políticas de transporte urbano.

En las políticas públicas de transporte urbano, es en el diagnóstico donde radican la gran mayoría de las deficiencias de dichas políticas y los subsiguientes programas y proyectos de transporte e infraestructura. Esto se debe a que, en su gran mayoría, los estudios iniciales no analizan debidamente aquellos factores que hacen que las necesidades de movilidad difieren entre mujeres y hombres, además de las razones subyacentes y estructurales existentes tras las altas tasas de percepción de inseguridad de las mujeres, partiendo de una concepción neutra del transporte.

La falta de datos desagregados por género para la planeación del transporte imposibilita la creación de sistemas de transporte con un enfoque de género. Esto se debe a que, durante la primera fase

de elaboración de una política pública, el desarrollo de la evaluación de línea base y de identificación del problema, se requiere recolectar y analizar información relacionada con la movilidad y las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, y otras poblaciones en condición de desigualdad por edad, orientación sexual, movilidad reducida o etnia, junto con su percepción de inseguridad. Por ello, los países deben contar con datos desagregados por sexo, encuestas origen-destino, encuestas de satisfacción del usuario y de calidad del usuario, encuestas de hogar desagregadas en su línea de base por sexo, auditorías de seguridad para las mujeres y, entrevistas, cuestionarios y grupos focales, entre otras herramientas disponibles (BID, 2013).

Existen diversas herramientas para el desarrollo de un diagnóstico en relación a la incorporación de una perspectiva de género en las políticas públicas de transporte, que buscan identificar y analizar las diferencias de género en las primeras etapas de elaboración de las políticas, planes, programas y proyecto, tales como las listas de chequeo básica de género y transporte urbano.

Recuadro 3 **Lista de chequeo básica de género y transporte urbano**

1. ¿El programa o proyecto de transporte urbano ha identificado los participantes femeninos y masculinos, los clientes y los interesados?
2. ¿Se ha recolectado información de línea base y se ha analizado a partir de las relaciones, roles e identidades de género en el medio urbano y en el uso del transporte?
2. ¿El programa o proyecto de transporte urbano ha considerado el análisis de las relaciones, roles e identidades de género e integrado un componente o medida de transporte para comprender este tema?
3. ¿El programa o proyecto de transporte urbano ha desarrollado un indicador que mida resultados específicos relacionados con el género y evaluado la efectividad del componente o medida para dar cuenta de los temas anteriormente mencionados sobre el género?
4. ¿La planificación del transporte se ha basado en las condiciones y necesidades locales de las mujeres, hombres, jóvenes, adultos mayores y discapacitados? ¿Se han referenciado y adaptado las estadísticas de los países desarrollados para reflejar los recursos y las necesidades de los países en vías de desarrollo?
5. ¿Se han acercado más los trabajos y los servicios sociales a los hombres y las mujeres al desarrollar patrones accesibles de uso de suelos?
6. ¿Se ha planeado con profundidad el tema de la movilidad personal y accesibilidad de los no-conductores, quienes en su mayoría son mujeres y adultos mayores? ¿Se han evitado las políticas, planes e inversiones que favorecen el desplazamiento en automóvil o llevan hacia una dependencia mayor en los autos?
7. ¿Se han considerado las implicancias de las políticas y proyectos que degradan las condiciones de los peatones y ciclistas tales como las nuevas vías que dividen a las comunidades allí asentadas o que eliminan ciclo-rutas? ¿Se han implementado medidas para controlar el volumen y las velocidades del tránsito vehicular, particularmente en los barrios?
8. ¿Se ha facilitado la participación de diferentes interesados en la planificación y toma de decisiones de transporte?
9. ¿Se le han otorgado ventajas comparativas a los socialmente desventajados al aplicar altos precios para el desplazamiento vehicular, impuestos viales, altos precios al parqueo, impuestos a la gasolina y cobros basados en distancia?
10. Proveer información y hacer consulta acerca de las distintas opciones disponibles.
11. ¿Ha estudiado el aporte de las mujeres en el campo del transporte? ¿Se ha integrado el género en la educación de ingenierías y se han desarrollado medidas para garantizar el liderazgo de las mujeres en la planificación del transporte?

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Kunieda y Gauthier, 2007 y el Departamento de Transporte del Reino Unido.

Entre los beneficios de la incorporación de la igualdad de género en el transporte público se encuentran; el aumento del retorno de la inversión en infraestructura y la rentabilidad de los sistemas de transporte al aumentar el número de usuarios; la satisfacción de la demanda de servicios de transporte a través del conocimiento de las necesidades, preferencias y limitaciones de todos los potenciales usuarios; la mejora del acceso de la mujer al trabajo, a la educación y a servicios que aumentan la productividad laboral; y, permite que las mujeres dispongan de más tiempo para atender sus necesidades personales y laborales (GTZ, 2007).

El concepto de integralidad supone avanzar más allá de las acciones dirigidas a abordar la violencia contra las mujeres y la desigualdad de género, para incorporar a su vez las causas estructurales de la existencia de dicha violencia y desigualdad estructural, entendida como una desigualdad existente en un marco socio-cultural específico como es el patriarcado. En esta línea, la integralidad va ligada a una visión multidimensional que incluya los componentes sociales, económicos y políticos de esta desigualdad estructural e histórica. La integralidad aboga por tanto por emprender una variedad de acciones que aborden desde el corto plazo, incluyendo acciones como la generación de espacios más iluminados en el transporte público en donde las mujeres se sientan seguras, pasando por acciones de mediano plazo como son las campañas de concienciación y las políticas de transporte con una perspectiva de género hasta acciones a largo plazo que busquen un cambio cultural mediante la educación. La integralidad por tanto está intrínsecamente vinculada con las acciones afirmativas, la capacitación, la participación activa de las mujeres en todas las etapas de elaboración de las políticas y la coordinación inter-institucional e inter-actoral en donde las acciones las acciones afirmativas sirven como medidas correctivas orientadas a superar las situaciones de discriminación y desigualdad que afrontan las mujeres, pero no se articulan como una única medida. Las políticas deben abordar simultáneamente las situaciones de exclusión o vulnerabilidad específicas de las mujeres con el objetivo de mejorar su calidad de vida y su acceso a servicios de calidad junto con el desarrollo de políticas de género más amplias (Rainero et al., 2006).

En este sentido, la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha propuesto un marco conceptual para desarrollar una política integrada de logística y movilidad, la cual busca resolver los problemas históricos observados en la implementación de políticas sectoriales en la región basada en los principios de integralidad y sostenibilidad. Si bien en el documento “Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional”¹⁶ no se ofrece explícitamente una guía para la transversalización del género en las políticas de transporte, el esquema de trabajo propuesto puede servir para incorporar el género tanto los grandes objetivos de las políticas de logística y movilidad como también en favorecer el diálogo público-privado, la generación de indicadores para el monitoreo de las acciones así como una mayor coordinación intersectorial con el fin de explotar sinergias con otras políticas públicas. Junto a lo anterior, otras herramientas para la transversalización del género en el sector transporte que pueden ser de utilidad para la región son las siguientes:

- Evaluación social en los proyectos de transporte, realizada mediante consultas con los actores claves; grupos de discusión; mapeo social; técnicas de observación directa (etnografía, diarios de campo); entrevistas semi-estructuradas y revisión bibliográfica.
- Capacitación técnica llevada a cabo con el objetivo de desarrollar las habilidades individuales, de los grupos y de las instituciones para desarrollar funciones, resolver problemas, establecer y lograr metas relativas a la incorporación del género.
- Técnicas participativas. Éstas son herramientas de gran utilidad para incentivar que los actores clave se apropien de las iniciativas, decidiendo sobre los recursos que se emplearán en su desarrollo y el propio futuro y continuidad de la iniciativa.

¹⁶ Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, número 174, noviembre 2015. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39427-politicas-logistica-movilidad-desarrollo-sostenible-la-integracion-regional>.

- Estrategias de comunicación que buscan informar y educar sobre el género y el transporte, cambiar actitudes y comportamientos, y establecen el marco de actuación para la movilización.
- Fomentar la movilización social y comunal.
- Desarrollar estrategias para la transversalización del género a nivel nacional tales como: establecer alianzas, desarrollar análisis social y de género; identificar potenciales intervenciones relativas al género y promover la existencia de presupuestos sensibles al género.
- Otras políticas incluyen aquellas que utilizan las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), cada vez más utilizadas (Banco Mundial, 2010).

Entre las diversas recomendaciones emanadas desde ONU Mujeres, el Banco Mundial y el BID, por mencionar algunos organismos, se encuentra la incorporación de las mujeres en las consultas previas al desarrollo de los proyectos. En este sentido, pese a que existen diversos ejemplos de buenas prácticas en los estudios de caso explorados, como revela el caso de los caminos rurales en el Perú, éstos siguen siendo puntuales y excepcionales. La falta de participación de las mujeres en todas las fases de desarrollo de las políticas públicas sigue siendo evidente. Respeto a esto, encontramos que en aquellos casos en donde los proyectos han contado con amplia participación ciudadana y de las mujeres, los mismos tienden a incorporar un mayor rango de visiones, incorporando así una perspectiva de género. Pese a lo anterior, cabe destacar que el posicionamiento del tema de género como un tema prioritario implica que la ciudadanía incluya el tema entre sus preocupaciones principales.

En resumen, la incorporación del enfoque de género en las políticas de transporte urbano se encuentra ante retos no solo en relación a la incorporación de la perspectiva de género en su diagnóstico sino ante la transversalización de la perspectiva y poder brindar una respuesta integral a los problemas observados. El resto de la sección analizará en detalle la incorporación de la perspectiva de género en los planes nacionales de desarrollo y de políticas públicas de los países seleccionados de la región.

B. El enfoque de género en los planes nacionales de desarrollo y las políticas públicas de transporte en la región

1. Chile

El gobierno chileno, presidido por Michelle Bachelet, emitió en 2014 el Programa de Gobierno 2014-2018, en cual recoge las iniciativas ideadas para avanzar como país en diferentes materias esenciales. El programa cubre una amplia variedad de temas desde la educación, los derechos humanos y la salud, junto con la energía, la pesca y la economía, y desarrolla los diferentes objetivos y metas fijadas a lo largo de este periodo de tiempo.

El Programa utiliza un lenguaje inclusivo, que hace continua referencia a la mejora de la convivencia para construir un entorno de paz que sostenga el desarrollo económico y social, defendiendo un Estado basado en el respeto a los derechos humanos, entre los que se encuentran la igualdad entre hombres y mujeres, la integridad física y moral de toda persona, la no discriminación por sexo y la lucha contra la violencia de género. En este sentido, las referencias en el documento a los asuntos de género son numerosas, resaltando, por ejemplo, la necesidad de fortalecer la igualdad de género dentro del hogar en relación con las tareas domésticas y el cuidado de la familia, además de luchar contra los estereotipos, especialmente de inferioridad o superioridad. Para ello, el Programa aboga por el desarrollo de leyes que reglamenten medidas de acción positiva que permitan alcanzar la mayor igualdad posible efectiva considerando los estándares de temporalidad, proporcionalidad y afectación. Junto a lo anterior, se recogen otros programas a desarrollar para impulsar la igualdad de género que incluyen el desarrollo de medidas preventivas y sancionadoras de la violencia de género, la libertad y seguridad personal, la igualdad salarial, los incentivos para el acceso laboral de la mujer (tanto en el ámbito público como privado) junto con programas de turismo, agricultura y autonomía para la mujer.

Pese a la relevancia de los asuntos de género presentes en la mayoría de las diferentes esferas, el Programa no especifica las acciones concretas a emprender para conseguir dichos objetivos,

exceptuando la presencia de algunos Planes concretos como, por ejemplo, el “Sistema de Alta Dirección Pública” o la “Agricultura Familiar Campesina”.

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile se subdivide en una Secretaría de Transportes y una Subsecretaría de Telecomunicaciones. En el Código de Ética diseñado por la Subsecretaría de Transporte, un documento destinado a todos los trabajadores del Ministerio, se destaca que éstos deben velar en todo momento por el desarrollo social y económico y mejorar la calidad de vida de todos y todas. Se rechaza entre otras cosas la discriminación por género, el acoso sexual y se fomenta el trato igualitario entre trabajadores y usuarios del sistema de transporte. El Código de Ética cuenta, a su vez, con un mecanismo de consulta y denuncia en caso de violación de dicha conducta, tras lo cual, y en función de la misma, la Subsecretaría de Transportes procederá a su estudio. En la Política Nacional de Transportes más reciente, publicada en 2013, el transporte público se presenta como uno de los medios de integración social que aumenta las posibilidades de desarrollo de las personas. Sin embargo, ni la Política Nacional de Transportes ni el Plan Maestro de Transporte 2025 de Santiago (2013) recogen acciones o metas relacionadas con la lucha contra la desigualdad de género ni cuentan con una perspectiva de género transversal.

En concordancia con los desafíos identificados en el Programa de Gobierno en cuanto a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, con medidas que garanticen sistemas de transporte modernos, eficientes y accesibles, junto con la necesidad de desarrollar acciones que permitan mitigar los altos niveles de congestión vehicular en las principales ciudades del país, en 2014 se creó la Comisión Asesora Presidencial Pro Movilidad Urbana¹⁷. La Comisión se articuló como una única instancia que reunió a expertos, autoridades y ciudadanos, con el fin de diagnosticar los problemas de movilidad y recibir propuestas para su solución. La Comisión elaboró una propuesta de estrategia y medidas para ayudar a las autoridades de Gobierno en su tarea de enfrentar los problemas de movilidad titulada Problemas de la Movilidad Urbana: Estrategias y Medidas para su Mitigación (2014).

El documento se centra en la mejora de la movilidad en las principales ciudades del país, con el objetivo de ayudar a las autoridades de gobierno a diseñar estrategias que hagan frente a los problemas existentes de mejor forma. Las medidas propuestas se refieren a siete áreas de intervención, cada una de las cuales marca un objetivo estratégico a conseguir: promover una planificación integrada de uso de suelo y movilidad urbana; modernizar y mejorar sustancialmente el transporte público; desincentivar y racionalizar el uso del automóvil; promover modos no motorizados; promover una nueva cultura de la movilidad urbana; dotarse de una Política de Movilidad Urbana y de una Ley Marco de Movilidad Urbana; y, modificar la institucionalidad para la gobernanza urbana mediante la creación de Autoridades de Ciudad.

La congestión vehicular se identifica como el principal problema a abordar en relación a los desafíos existentes de conectividad y movilidad urbana que presentan las principales ciudades del país. El diagnóstico se articula en torno a la afectación que sufren los sectores de menos recursos que perpetúa las desigualdades estructurales existentes, debido a que el crecimiento de las ciudades del país ha ido acompañado de una segregación socio-territorial obligando a las personas con menores ingresos a residir en la periferia. En esta línea, el documento identifica que el modelo actual que privilegia el modo de movilización individual, interactúan con los procesos de segregación y periferalización. Pese al diagnóstico realizado que incluye ampliamente la búsqueda de un sistema de transporte inclusivo y menos desigual, el género se encuentra ausente, y las diferencias entre hombres y mujeres se encuentran igualmente ausentes, identificándose entre los costos en la calidad de vida únicamente el aumento en los tiempos de viaje. A su vez, los planes regionales emanados del trabajo de la Comisión no incluyen acciones relacionadas con el género, centrados en su mayoría en la reducción de las externalidades negativas sobre el medio ambiente, el desarrollo del transporte en bicicleta mediante la ampliación de las ciclovías, y la mejora del transporte público.

El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) llevó a cabo un estudio en el año 2011 sobre el acoso y abuso sexual en lugares públicos y medios de transporte colectivos. El objetivo del estudio fue

¹⁷ Creada por Decreto Supremo Número 174 del 10 de junio de 2014.

medir la prevalencia del acoso y abuso sexual en los lugares públicos y los medios de transporte colectivo en las zonas urbanas de la región metropolitana. Para conseguir una mayor presencia de la mujer en los espacios públicos, las mujeres deben sentir confianza y seguridad al ser usuarias de estos servicios públicos. Dentro del estudio, ante la pregunta por la sensación de seguridad en la ciudad de Santiago, un 79% de las mujeres señaló sentirse insegura frente a un 59% de los hombres (SERNAM, 2012). Junto a lo anterior, un 28% de las mujeres encuestadas reportaron haber sufrido abuso o acoso sexual en algún lugar público y/o medio de transporte colectivo alguna vez. Tanto el estudio llevado a cabo por el SERNAM como la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana llevada a cabo por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ENUSC, 2010), revelan la falsedad de ciertos mitos en relación al acoso y el abuso sexual. Uno de estos mitos supone que la mayoría de las agresiones se llevan a cabo en lugares solitarios, cuando la realidad demuestra que más del 70% de las agresiones se producen en espacios con aglomeraciones. A su vez, los estudios demuestran que la mayor parte de las agresiones sexuales se producen de día, mientras que la concepción más extendida supone que la mayoría de las agresiones ocurren por la noche, desincentivando así a las mujeres salir por la noche, modificando sus patrones de conducta respecto del hombre en relación a diversas actividades como, por ejemplo, el ocio. Pese a la existencia de dicho estudios y encuestas sobre este tema y la generación de una conciencia al respecto, no existe una estrategia mitigadora al respecto en el Plan Nacional de Transporte. Y más aún, ni el acoso ni el abuso sexual en la vía pública aparecen tipificados como delitos en la legislación nacional, quedando libre a la interpretación la posibilidad de juzgar y castigar dichas acciones (SERNAM, 2012).

A pesar de que en las políticas diseñadas no existen medidas y acciones concretas a implementar, estas se han ido creando e implementando posteriormente en la práctica. En junio 2017, con el objetivo de informar e incentivar la incorporación de las mujeres en ciertos oficios no tradicionales, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través del DTPM, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, mediante el SENCE y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, a través del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género de la Región Metropolitana, realizaron una alianza de trabajo para la inclusión de jefas de hogar en la conducción de buses del Transporte Público. Actualmente se ha triplicado la cantidad de mujeres conductoras presentes en el sistema de transportes, aumentando de 145 en 2013 a 485 este año (Subsecretaría de Transporte).

Junto a lo anterior, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo creó el Programa +Capaz, dirigido a jóvenes, mujeres y personas en situación de discapacidad pertenecientes al 60% más vulnerable de la población. +Capaz apoya el acceso y permanencia de la población vulnerable en el mundo laboral a través de la formación en oficios de alta demanda. Los cursos duran entre 180 y 300 horas e incluyen clases teóricas y prácticas que mejoran las competencias laborales de mujeres, jóvenes y personas en situación de discapacidad. Los cursos varían desde cocina, mecánico, manipulación de alimentos, actividades administrativas, conductores de transporte público y guardia de seguridad, entre otros. El Programa cuenta a su vez con un programa específico para la mujer, “+Capaz Mujer Emprendedora”, que tiene como objetivo favorecer el acceso y permanencia en el mercado laboral de mujeres que desarrollen o pretendan desarrollar un emprendimiento económico, o bien, trabajar de manera independiente. Para lograr este objetivo, SENCE incrementa en las beneficiarias la capacidad de generar ingresos, a través del mejoramiento de su capacidad de gestión, dentro de sus pequeñas unidades económicas o negocios, todo esto, a través del Plan Formativo, denominado “Gestión de Emprendimientos”. Otra variedad del mismo es “+Capaz Continuidad de Estudios”, siendo un programa capacitador en un oficio que apoya además la continuidad de estudios en la Educación Superior Técnico Profesional.

Por otro lado, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social contempla medidas orientadas a promover y facilitar una vida laboral de calidad para las mujeres y hombres en su agenda de género. En ella, se promueve una mayor participación de las mujeres en las organizaciones sindicales mediante el Programa Escuela de Formación Sindical para “Mujeres Nuevas Líderes 2016”, que se imparte de forma gratuita y refuerza los valores de liderazgo femenino en la empresa. La agenda de género de este Ministerio incorpora también otras medidas de carácter principalmente laboral, aunque también relacionado con otros temas como el sistema de pensiones y el cuidado de niños. Las anteriores

acciones, revelan que Chile está avanzando y luchando activamente en el ámbito laboral y de ayudas sociales para la mujer, aunque todavía no está presente ese avance en el sector de transportes.

2. Colombia

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Colombia en paz” se articula alrededor de la paz, la equidad y la educación, como los tres principios esenciales para el país. Entre las estrategias se encuentran la consolidación del Estado social de derecho, la generación de una infraestructura y competitividad estratégicas, la movilidad social, la transformación del campo y el buen gobierno. Como ilustran tanto el segundo como el tercer objetivo del PND 2014-2018, el énfasis del PND vigente reside primordialmente en lidiar con las desigualdades territoriales existentes en el país, y el vínculo que éstas tienen con la construcción de paz.

Dentro del Plan, el tema de género aparece incorporado en los temas y ejes sociales, vinculándolo con los temas asociados tradicionalmente al género. El tema de género se encuentra ausente en el tema de transporte e infraestructura presente en el capítulo de competitividad e infraestructura estratégica debido a que el capítulo relativo a la infraestructura pivota principalmente alrededor del tema de la competitividad. Los objetivos contemplados en el capítulo se vinculan al impulso que la infraestructura y la logística suponen para la equidad y la integración territorial, con miras a lograr conectar regiones para impulsar el desarrollo productivo y social, enfocado en la reducción de la pobreza. En el PND 2014-2018, la infraestructura de transporte es identificada como una de las cinco locomotoras del crecimiento, recogiendo la importancia de una infraestructura desarrollada para proteger la integridad de los usuarios, haciendo mención a que su diseño y construcción cumplan con criterios mínimos de seguridad vial, vías pensadas en los usuarios y en la población discapacitada. En este sentido, pese a la mención de la necesidad de contar con una infraestructura “más humana” que preserve la seguridad de los usuarios, en el caso colombiano, el tema de género, por tanto, no se recoge como un eje transversal en su plan de desarrollo.

La misión del Plan Estratégico del Sector Transporte 2015-2018 “Colombia interconectada y competitiva” del Ministerio de Transporte se articula alrededor de garantizar el desarrollo y mejoramiento del transporte, del tránsito y de su infraestructura, de manera integral, competitiva y segura con el objetivo de incrementar la competitividad del país con una tecnología y un recurso humano comprometido y motivado, en línea con los objetivos y estrategias planteados en el PND 2014-2018. El Plan Estratégico se elaboró en base a tres documentos de planificación que son: las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) y el Documento 3760 CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). Los objetivos del sector incluyen:

- Desarrollar una infraestructura competitiva que consolide la red vial nacional y fortalezca la conectividad y accesibilidad territorial, acorde con las necesidades y realidades de las regiones.
- Aumentar la competitividad del transporte de carga, consolidando una red multimodal que incentive el uso de los modos de transporte férreo, fluvial y aeroportuario.
- Incrementar el uso del transporte público y modos no motorizados (transporte urbano).

Como indica el documento, el Plan Estratégico aporta a la equidad y la paz mediante el cierre de las brechas poblacionales y territoriales, el acceso a bienes, servicios e información, el desarrollo del campo, la reducción de costos y tiempos de transporte, la mejora de la accesibilidad y la presencia del Estado.

El Plan Estratégico prioriza los modos no motorizados y el transporte público, promueve la reducción de la accidentalidad, asegura la sostenibilidad de los sistemas, busca apoyar la organización de la movilidad en las ciudades pequeñas y aumentar la cobertura nacional de los sistemas de transporte. Los seis focos estratégicos del Plan Estratégico se enfocan en lograr una infraestructura competitiva, interconectada, verde y territorial, un transporte competitivo en todas sus modalidades, regulación, control y vigilancia moderna centrada en los ciudadanos, la seguridad vial, la rendición de cuentas, el control social y la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional. El género se encuentra ausente en los objetivos sectoriales, demostrando el tema ambiental y el crecimiento sostenible un papel preponderante a lo largo del Plan, en línea con el mismo protagonismo que estos temas tienen en el PND 2014-2018.

El PND 2014-2018 identifica como estrategia transversal el crecimiento verde. Como pilar articulador del Plan, la sostenibilidad ambiental se encuentra de mejor forma articulada en el sector transporte que el género. En relación a lo anterior, y como respuesta a las crecientes externalidades negativas generadas sobre el medio ambiente urbano por el sistema de transporte surgió la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo. Entre sus objetivos se encuentran el desarrollo de Sistemas Integrales de Transporte Masivo (SITM) sostenibles y de alta calidad; la mejora de la accesibilidad de la población mediante la implementación de rutas alimentadoras y rutas integradas; y, el fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel nacional para formular políticas integradas de transporte urbano. La Política para Mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros (2002) analiza las causas estructurales que contribuyeron al deterioro del transporte público urbano entre las que sobresalen la fragmentación de funciones entre las entidades locales, una regulación centrada en la fijación de tarifas y un deficiente vínculo de coordinación entre el sector público y privado. En el mismo año se implementó la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU). Algunas características del transporte urbano colombiano como son la orientación hacia el transporte individual, un nivel bajo de calidad de los servicios de transporte público, caracterizados por una concentración de las rutas, la existencia de tarifas ineficientes, afectan negativamente en mayor medida a las mujeres que a los hombres debido a los roles de género asignados y los patrones de movilidad anteriormente descritos.

En los últimos años se ha registrado un descenso de la intención de uso del transporte público en las principales ciudades del país, la cual ha pasado del 73% en 2002 al 51% en 2012, incrementando, consecuentemente, el uso del vehículo privado que pasó, en el mismo periodo, del 18% al 29%. Es por ello que los planes de movilidad se centran principalmente en el desarrollo de estrategias para la disminución de la congestión y la gestión del tráfico en las grandes ciudades de Colombia, sin considerar la integración del transporte y la movilidad con el modelo de ciudad y con el ordenamiento urbano y regional (PND 2014-2018). En consecuencia, se han implementado Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las ciudades con poblaciones de 600,000 y Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre los 250,000 y los 600,000 habitantes, con el objetivo de equilibrar la oferta de transporte público de pasajeros con las condiciones reales de la demanda. El objetivo principal supone racionalizar y mejorar el sistema de transporte público con miras a la reducción de viajes, un menor nivel de accidentalidad y mejoras en la calidad del aire. Encontramos en los planes que articulan los SITM y los SETP una ausencia del enfoque de género en su desarrollo.

El Documento 3260 CONPES “Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo” presenta la política para impulsar la implantación de los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en las grandes ciudades de Colombia, con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional para planear y gestionar el tráfico con el propósito de incrementar la calidad de vida y la productividad. El Documento no cuenta con una perspectiva de género en su elaboración, sin embargo si considera el vínculo entre el acelerado crecimiento de las grandes urbes en el país y la concentración de la pobreza y las externalidades negativas generadas sobre el medio ambiente. Los impactos previstos con la implementación de los SITM se centran principalmente en la reducción de los tiempos de viaje y los costos de operación y la generación de empleo junto con el aumento de la seguridad ciudadana y un impacto positivo ambiental y social. El plan se centra principalmente en la disminución de la accidentalidad vial y brindar un mayor servicio para diversos estratos sociales, sin un análisis desagregado de las pautas de movilización de las diversas poblaciones.

Diversas políticas y planes del Ministerio de Transporte analizadas, como el Plan Vial Regional, el Plan Nacional de Seguridad Vial, el Plan de Capacitación (2017) y los programas de Bienestar Social y Estímulos (2016), carecen de una perspectiva de género.

El Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) es una apuesta por parte del Estado colombiano para organizar de forma eficiente y estratégica el crecimiento del país, a través de una red de infraestructura que logre conectar las ciudades, las regiones, las fronteras y los puertos. El PMTI busca impulsar el comercio exterior, el comercio regional e integrar el territorio mediante la consolidación de una lista de proyectos y el desarrollo de una red de transporte competitiva.

El Decreto 166 de 2010 “por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” dispone en su artículo 14 el Plan Distrital de Transversalización de Género. En relación con lo anterior, en el artículo 15 se establece que cada entidad formulará y adoptará su Plan Sectorial de Transversalización de Género (PSTG), con el acompañamiento de la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación. Los proyectos prioritarios que establece el programa son: “Bogotá Humana, segura y libre de violencias contra las mujeres”, “Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres” y la creación de la Secretaría Distrital de la Mujer. El Plan de Desarrollo Bogotá Humana aboga por mejorar el desarrollo humano de la ciudad aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas.

En consecuencia, en el Plan de Desarrollo (Bogotá mejor para todos) 2016-2020, un proyecto mediante el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para la capital, la igualdad se encuentra entre uno de sus pilares transversales. Junto a la igualdad de calidad de vida, se recogen otro dos pilares transversales que son; la democracia urbana y la construcción de comunidad, junto con cuatro ejes transversales referentes a un nuevo ordenamiento territorial, un desarrollo económico basado en el conocimiento, la sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética y un gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia. El primer pilar relativo a la igualdad se centra prioritariamente en la prevención y atención de la maternidad y la paternidad tempranas; el desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia; la igualdad y autonomía orientadas a las personas en condición de pobreza extrema y en situaciones de extrema vulnerabilidad; el desarrollo de la ciudadanía; la protección de las familias al cambio climático; educación inclusiva y de calidad; salud y la mejora de la infraestructura para facilitar el acceso a la salud; y, un mayor protagonismo de las mujeres en el cierre de las brechas de género.

El Proyecto, centrado en el bienestar de los habitantes de la ciudad, cuenta con un amplio contenido social orientado prioritariamente a la población más vulnerable. En línea con lo anterior, el Proyecto contempla en el pilar “construcción de comunidad” la consolidación de los sistemas Distrital de Derechos Humanos, Distrital de Justicia y de Protección Integral a las Mujeres Víctimas de la Violencia (SOFIA) y en mejorar las condiciones de seguridad de la ciudad por medio de la prevención y control del delito. El Proyecto fue elaborado en gran medida gracias al mecanismo de participación ciudadana “Bogotá Abierta”. Entre los principales temas de interés de la ciudadanía, el género se posicionó en un 4%, muy por detrás de otros temas como la movilidad (21%), el mejoramiento barrial (9%) o la calidad de vida (7%). El tema de género y la imperante necesidad de cerrar las brechas de género se encuentra presente de forma transversal a lo largo de todo el Proyecto, aunque mayormente en relación con los temas relativos a la no discriminación por orientación sexual y el fomento de la igualdad entre los niños y las niñas y no vinculado a la movilidad, el tránsito y el transporte en la ciudad. Entre las metas específicas del Proyecto relativas al transporte, se busca reducir en 10 puntos porcentuales el porcentaje de mujeres que considera que el sistema Transmilenio es inseguro.

El Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. (PMM) establece que las estrategias, programas y proyectos asociados deberán garantizar la equidad social (mencionando el género, la edad, la discapacidad) en el acceso y la inclusión de los grupos vulnerables o en estado de indefensión a los sistemas de movilidad o a los proyectos de la ciudad región. El pilar troncal del PMM se centra principalmente en la sostenibilidad.

El Transmilenio fue el primer modelo de transporte masivo (BRT) en implementarse en la región, comenzando a operar en 2000. El Transmilenio es un sistema de transporte masivo de pasajeros basado en buses inspirado en experiencias exitosas aplicadas en otras partes del mundo. El Sistema Transmilenio se estructura en corredores troncales, con carriles destinados en forma exclusiva para la operación de buses articulados de alta capacidad. En el Plan Estratégico del Transmilenio se recoge la misión y visión de la empresa, además de sus principales objetivos, entre los cuales no se encuentra especificado el género. El Plan está estructurado en cinco objetivos principales que incluyen la eficiencia y la seguridad; el desarrollo ambiental y sostenible; la cultura integral de servicio al usuario; y, el equilibrio financiero y la gestión empresarial óptima. Destaca la ausencia de la perspectiva de género tanto en los apartados de seguridad como en el de cultura integral. El informe de gestión emitido de forma anual recoge toda la información respecto a la empresa Transmilenio S.A. desde los resultados del

programa de capacitación, los principales logros de la gestión del año por áreas y los retos para el futuro, entre otros. En el informe de gestión de 2016 la perspectiva de género se encuentra presente en el primer punto relativo al equipo humano y la composición de la plantilla en el que se pueden conocer los diferentes puestos de trabajo existentes y si son ocupados por hombres o mujeres. En este sentido, la empresa establece que en 2016 la plantilla estaba compuesta por un 9% de vacantes, un 62% de hombres y un 38% de mujeres.

Entre las actividades de capacitación desarrolladas por la empresa se encuentra presente, también, el tema de género en las diferentes divisiones, encontrándonos con actividades como Atención Comunidad LGBTI, el Taller de Acoso Laboral y el enfoque diferencial LGBTI y liderazgo ético, entre otros. Entre los beneficios logrados en 2016 se encuentra la promoción del conocimiento y la sensibilización a los grupos de interés sobre temáticas de accesibilidad, derechos humanos de las mujeres, respeto y tolerancia a las diferencias, comunicación con un enfoque de género y diferencial y el cumplimiento de políticas públicas de igualdad de oportunidades en movilidad para todos y todas. Transmilenio cuenta, también, con diversos Planes de Acción, que contienen diferentes metas e indicadores implementados. En el último Plan de Acción 2016 (versión 20), se recoge la perspectiva de género en diferentes metas, entre las que destacan la planeación, coordinación e implementación de una campaña de prevención de las violencias ejercidas en el transporte público contra las mujeres en su diversidad y la coordinación junto con la Secretaría de la Mujer, y la Secretaría de Integración Social, en un proceso de fortalecimiento de capacidades sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, con atención enfoque diferencial (LGBTI Y Adultos mayores) y lucha contra el machismo, orientado a servidores, servidoras y miembros de la Policía de Transporte Masivo.

En el transporte público en Bogotá, una de las estrategias desarrolladas para combatir el abuso sexual hacia las mujeres fue la creación en 2014 de un escuadrón especial de policías encubiertas, denominado “Grupo elite contra la violencia de género en el sistema de transporte masivo de la ciudad” o “Grupo Élite Transmilenio”. El Grupo pertenece a la Jefatura de la Policía Metropolitana de Bogotá y cuenta con 11 agentes. El Grupo actúa, a su vez, como una unidad de respuesta rápida a todas las denuncias registradas dentro del sistema, encargándose de todos los arrestos relacionados con acoso sexual. En 2015 se aprobó el Comité Voz de Mujer, durante el mandato de la Ministra de Transporte Natalia Abello Vives, iniciativa destinada a la prevención de riesgo, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres en el sector transporte.

Medellín, la capital del departamento de Antioquia y la segunda ciudad del país por población y actividad económica y comercial, invirtió en 2014 más de la mitad de los recursos de inversión en los sectores de educación, transporte y movilidad, y salud (Cómo Vamos Medellín, 2014). Según CAF (2005), ha sido la continuidad en el enfoque de urbanismo ciudadano pese a los cambios de alcaldes lo que ha permitido materializar la transformación de la ciudad. Una de las acciones clave emprendidas en la ciudad a favor de la inclusión social ha sido el aumento de la conectividad espacial a través del transporte público. El Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA) es el ente supramunicipal que gestiona el transporte masivo en 9 municipios, incluyendo varias líneas de metro y Metrocable, el Metroplús, rutas de buses alimentadores, el tranvía Ayacucho y el sistema EnCicla. El sistema de transporte masivo de la ciudad integra bajo un mismo paraguas diversos medios de locomoción, asequibles mediante la tarjeta Cívica, que permite subir a cualquier medio de transporte público de la ciudad a un costo competitivo, siendo la Empresa Pública de Medellín la que está a cargo de todos los medios de transporte de la ciudad, salvo el de las bicicletas. En el caso de Medellín por tanto, uno de los factores diferenciales con respecto a otros sistemas ha sido la concepción de la movilidad de forma integrada. En conjunto con lo anterior, la activa y amplia implicación ciudadana en el sistema de transporte público de la ciudad ha sido otro de los factores de su éxito en la región. El Plan de Desarrollo 2016-2019 de la ciudad se articula alrededor de la equidad, la legalidad y la seguridad, y cuenta con un enfoque social transversal a lo largo de sus políticas de servicios de infraestructura y transporte. Pese a la apuesta por el uso del transporte público en la ciudad, el parque automotor circulante cuenta con una tendencia ascendente hasta la actualidad, incrementando en un 61% en los últimos siete años el número de vehículos registrados (Secretaría de Movilidad de Medellín).

La Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (2012), coordinada por la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM), sigue el mandato del PND 2010-2014 que obliga a construir de manera participativa dicha Política para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género. A su vez, se construyó el Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias junto con el Documento CONPES Social 161 (2013), que precisa el plan de acción indicativo de la Política para el periodo 2013-2016. El Documento CONPES desarrolla los lineamientos para la política pública nacional de equidad de género para las mujeres y el Plan para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.

La participación de la mujer en las Juntas Administradoras Locales (JAL) para el periodo 2016-2019 es de 22% y para el Concejo Distrital de Bogotá para el periodo 2016-2019 corresponde a 17,8% (Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá). En relación a lo anterior, y aplicable a toda la región, se observa que aunque las mujeres participan activamente en la escala local, a medida que se asciende en la estructura organizacional se reduce el número que ocupan altos cargos de decisión. Reconociendo la subrepresentación de las mujeres en la esfera pública y en los cargos de elección popular en 2011 se reformó la Ley 1475 aprobando la obligación de que en las listas de candidaturas para elecciones a cuerpos colegiados se incluyeran al menos un 30% de mujeres. Junto a lo anterior, la Ley de Cuotas (Ley 581 de 2000) busca asegurar una participación real de las mujeres en el ámbito público. En relación a la participación de las mujeres en altos cargos de poder en la empresa privada, un análisis realizado de 170 empresas colombianas en 2007 reveló que la presencia femenina en los altos cargos directivos no sobrepasaba el 20% mientras que en las gerencias el porcentaje era de 40% y en los cargos de apoyo y de base de 60% (Human Capital). En relación a la institucionalización del enfoque de género en las diferentes entidades públicas, se han creado oficinas dentro de los ministerios que atienden las problemáticas de mujer desde el enfoque diferencial, se ha insertado el enfoque de género en las normativas, decretos y resoluciones de las entidades públicas, se han generado iniciativas y proyectos, como la creación de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer en la Presidencia de la República y las Secretarías de la Mujer o de Género en gobernaciones y municipios. Sin embargo, persisten retos en relación a la falta de enlaces municipales que dificultan el desarrollo de iniciativas específicas para problemas puntuales. Junto a lo anterior, sobresale la poca formación de los funcionarios públicos en todo el territorio en el enfoque de género (Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres).

Entre los objetivos específicos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres se encuentra transversalizar el enfoque de género en las políticas y en el accionar del gobierno nacional. Entre los lineamientos se encuentra el fomento de la participación laboral de mujeres desde su diversidad en áreas prioritarias de crecimiento y desarrollo del país, tales como los sectores minero-energéticos, la vivienda, la infraestructura de transporte y el sector agropecuario.

3. Costa Rica

El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 de Costa Rica se articula en base a tres pilares prioritarios de acción que articulan los objetivos nacionales: impulsar el crecimiento económico y generar más y mejores empleos; reducir la desigualdad y eliminar la pobreza extrema; y, luchar contra la corrupción y por el fortalecimiento de un Estado transparente y eficiente. Los tres pilares prioritarios son interdependientes y articulan la estructura del PND 2015-2018 junto con los programas y proyectos que lo operacionalizan. Dentro del PND 2015-2018, el género es uno de los nueve elementos que orientan el modelo de desarrollo y generan sinergia, junto con otros pilares como los diálogos ciudadanos, la solidaridad, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgo, la responsabilidad, la ética, la rendición de cuentas, la transparencia en la función pública y la accesibilidad universal.

Diagrama 1
Relación entre la visión de desarrollo y los pilares del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.

El PND 2015-2018 está compuesto por 164 programas o proyectos, de los cuales la mayor parte se concentran en los sectores Educativo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, Ambiente, Energía y Ordenamiento Territorial, Trabajo y Seguridad Social, Turismo y Transporte e Infraestructura. La mayoría de los programas y proyectos relativos al Transporte y la Infraestructura se concentran en el crecimiento económico. Según el PND 2015-2018, aproximadamente el 65% de las metas contenidas en el Plan fueron clasificadas por los sectores como producto, buscando por ende, obtener un bien o servicio resultante que se brinde a la población beneficiaria, entre los cuales sobresale el sector Transporte e Infraestructura. Únicamente un 7,4% de las metas hacen referencia a propuestas de impacto que buscan un cambio positivo en el largo plazo. Entre los programas y proyectos novedosos que destaca el PND, ninguno de los recogidos hace mención al género.

El PND 2015-2018 identifica a las mujeres y las niñas como poblaciones vulnerables a las que prestar particular atención en relación a la reducción de la pobreza y la desigualdad, mediante el enfoque de derechos humanos. Este enfoque implica el reconocimiento de la dignidad como una cualidad inherente al ser humano por el solo hecho de serlo, independientemente del género, la nacionalidad, la religión, la orientación sexual o cualquier otra característica contingente (PND, 2015-2018).

La igualdad de género, recogida como uno de los pilares que genera sinergia, se articula en el Plan en torno a la capacidad de las mujeres para generar ingresos propios y controlar activos y recursos (autonomía económica), el control sobre su cuerpo (autonomía física) y, su plena participación en las decisiones que afectan a sus vidas y a su colectividad (autonomía en la toma de decisiones). Pese a la inclusión del género como uno de los nueve elementos de generación de sinergia, los resultados, indicadores y metas nacionales para los tres objetivos nacionales carecen de una perspectiva de género explícita en su desarrollo y planteamiento. El PND 2015-2018 reconoce que las mujeres han tenido históricamente que enfrentar condiciones de discriminación en todos los sectores, razón por la cual, en ámbitos como el de empleo e ingresos, se reconoce la mayor acentuación del desempleo en las mujeres. Reconociendo la mayor incidencia existente de la pobreza y la pobreza extrema en las mujeres debido a los obstáculos derivados de su inserción desigual en el mercado de trabajo, el Plan articula el vínculo entre pobreza y género, por lo que recoge diversos planes y programas vinculando ambos temas¹⁸.

¹⁸ En este sentido, el PND mapea la pobreza mediante la herramienta de los mapas sociales, una herramienta de extrema utilidad para el mapeo de los hogares en condición de pobreza, que impulsan una mejor toma de decisiones en las políticas públicas.

En el Plan, la infraestructura se articula como un pilar esencial para la dinamización económica, la generación de empleo de calidad y como un elemento de simultaneidad para el combate de la pobreza. En este sentido, el programa de dotación de infraestructura para contribuir a la reducción de la desigualdad social y el desarrollo en los distritos prioritarios reconoce el vínculo esencial entre el desarrollo regional y la reducción de la pobreza. En esta línea, la reducción de la pobreza cuenta con un gran protagonismo en el Plan, siendo que más del 50% de los programas o proyectos dentro del sector de Desarrollo Humano e Inclusión Social, Educación y Vivienda están relacionados directamente con la reducción de la pobreza.

El sector Transporte e Infraestructura en el país está conformado por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) y sus entes adscritos, el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA). El MOPT es el órgano que define las acciones referentes a la infraestructura y los servicios de transporte, incluyendo el transporte público, en Costa Rica. El transporte está regido principalmente por cinco leyes del sector: la Ley No 3.503, la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Autónomos de 1965, la Ley No 6.324, la Ley de Administración Vial de 1979, la Ley de Tránsito No. 7.331 de 1993 (reformada por la Ley 8.696 de 2008), la Ley No 7.593, la Ley Reguladora de Servicios Públicos de 1996 y la Ley No 7.969 Reguladora del Servicio Público Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, de 2000. La última crea el Consejo de Transporte Público (CTP), adscrito al MOPT, con la atribución de establecer normas, procedimientos y acciones para mejorar las políticas y directrices en transporte público, entre otras funciones relacionadas. Junto al anterior, el Consejo de Seguridad Vial, el Consejo Nacional de Vialidad y el Consejo Nacional de Concesiones, regulan el sector.

En el PND 2015-2018, el sector identificó como problemas esenciales la tendencia creciente en los niveles de congestión vial a nivel nacional, la mortalidad por accidentes de tránsito y las deficiencias de infraestructura y equipamiento en carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles que impactan negativamente la competitividad del país. El primer problema se encuentra fuertemente relacionado con el sistema de gestión, los permisos y las concesiones del transporte público. El PND 2015-2018 en su sector de inversión en infraestructura, se concentra principalmente en el Sector de Transportes y prioriza la búsqueda de alternativas de financiamiento de obra pública para evitar mayores presiones en el nivel de endeudamiento externo del sector público.

En Costa Rica, el segundo sector de importancia relativa en relación a la inversión es el del transporte e infraestructura (PND, 2015-2018). Debido a su importancia en la economía nacional, la promoción del desarrollo y en el presupuesto general, resulta imperante la incorporación de una perspectiva de género en los planes, programas y proyectos de transporte. Sin embargo, la realidad muestra un mayor énfasis en los temas ambientales en detrimento de la presencia del género desde un enfoque transversal y holístico.

El Plan Nacional de Transporte (PNT) 2011-2035 del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), cuenta con un horizonte operativo hasta 2018 y uno estratégico hasta 2035, con el objetivo de lograr una visión integrada del sistema de transporte. El PNT busca proporcionar a los ciudadanos un sistema de transportes único que integre a cada uno de los distintos modos que lo conforman, disponer de un sistema de transporte orientado a la facilitación del comercio y la integración y asegurar la sostenibilidad del sistema de transportes como vía para minimizar su impacto en el ambiente con el objetivo de impulsar el turismo. Dentro del PNT, el tema relativo al transporte público, el sistema de autobuses y el uso del espacio público urbano se centran en la eficiencia del sistema de transporte de pasajeros en las áreas urbanas y metropolitanas del país. El tema de género no se encuentra presente en el PNT 2011-2035, el cual se centra principalmente en los temas relativos al medioambiente y a una mayor fiscalización del servicio prestado. El Plan Estratégico Sectorial (PES) 2014-2018 del MOPT, que brinda un plan estratégico sectorial de mediano plazo en concordancia con el PNT sirve de guía para el desarrollo de lineamientos, políticas generales y proyectos. El PES no cuenta con consideraciones de género, u otras desigualdades pertinentes para el sector.

En relación a las políticas, programas y proyectos relacionados con las áreas urbanas, encontramos que los planes y proyectos relativos al transporte público recogidos en el PNT 2011-2035 no incorporan en su elaboración el tema de género. La ciudad de San José forma parte de un conjunto espacial de ciudades capitales de provincia denominada el Gran Área Metropolitana (GAM), constituida por Alajuela, Heredia, Cartago y San José. El GAM es el área con mayor concentración de población del país. La flota vehicular ha crecido ampliamente desde finales de los años 80, lo cual, unido a un escaso desarrollo vial y conectividad, ha generado problemas de congestión (CAF, 2011). El crecimiento vehicular implica que una parte de los que anteriormente usaban el transporte público para sus desplazamientos, ahora lo hacen en vehículos particulares, debido principalmente a las facilidades crediticias y el incremento de la importación de vehículos usados. Con el objetivo de transformar la dinámica de movilidad en los centros urbanos de un modelo enfocado en la movilidad del tránsito vehicular a uno enfocado en las personas, se aprobó en 2017 el Decreto Número 40186-MOPT con el objetivo de consolidar y ejecutar las políticas y estrategias para la modernización y sectorización del transporte público, mediante la modalidad del autobús en el Área Metropolitana de San José y zonas aledañas. Pese a la relevancia del Decreto, el mismo no contiene consideraciones de género en el decreto.

Pese a la ausencia de una perspectiva y consideraciones de género en la elaboración del PNT 2011-2035, junto con otros planes estratégicos y proyectos, en el caso costarricense se detecta un desarrollo normativo relativamente amplio en materia de eliminación de brechas de género en el empleo, específicamente hacia el interior de las instituciones públicas, y en este caso, en el MOPT. En este sentido, en 2014 se creó la Comisión Institucional de Género (CIIG) del MOPT. En el mismo año se creó también la Secretaría Técnica de la Oficina de Igualdad de Género adscrita a la administración superior del Ministerio. La Secretaría tiene como objetivo incorporar y promover la igualdad y la equidad de género en la normativa, las políticas, los programas, los proyectos y las acciones del MOPT y órganos adscritos, con el objetivo de promover un cambio cultural y social que conlleve el respeto de los derechos humanos y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

A modo de comparación con el PND vigente, el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, elaborado durante la presidencia de Laura Chinchilla Miranda y la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, Laura Alfaro Maykall, se articuló alrededor de “un desarrollo más seguro, liderado por la innovación, la ciencia y la tecnología, fortalecido por la solidaridad y comprometido con la sostenibilidad ambiental”. El PND 2011-2014 no contuvo el género como un tema prioritario ni como una perspectiva transversal a ser incorporada. Sin embargo, el PND 2011-2014 recogió en su desarrollo la implementación del Plan de Acción de la Política de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017, e incorporó el género en su formulación mediante la incorporación de los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). Mediante la incorporación en el ámbito nacional del tercer objetivo de los ODM “promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”, se articularon programas de empleabilidad con énfasis en las poblaciones más vulnerables y la aplicación efectiva de salarios mínimos, bienestar social, la red de cuidado y la educación. En línea con lo anterior, el Plan recogió, a su vez, la incorporación de la equidad de género en programas de empleo como el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Cooperativa, entre otros, abordando las temáticas sociales tradicionales relacionadas con el género.

Pese a la ausencia del género en el PND 2011-2014 como un pilar clave de intervención o un principio rector transversal de las políticas públicas, es durante dicha presidencia donde se encuentra un importante desarrollo de institucionalidad, programas y proyectos vinculados con el género. A modo de ejemplo, en 2013 se creó el Programa de Igualdad y Equidad de Género en el Empleo y Formalización de la Norma Nacional Voluntaria que tiene como objetivo promover el ingreso de las mujeres al mercado laboral y el mejoramiento de la calidad de su empleo. Con esta herramienta, Costa Rica se convirtió en el segundo país en crear una norma técnica que permite a las empresas certificarse en materia de igualdad de género, después de Chile. Para acceder a la norma, las empresas deben documentar las brechas de género y establecer posteriormente objetivos y metas para solventar el problema en aspectos específicos como el reclutamiento, la remuneración salarial, la salud sexual y reproductiva, la violencia de género, el acoso laboral, las jornadas de trabajo, la seguridad y la salud ocupacional entre otros. La norma fue obra del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO) y

del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el cual cuenta con la competencia exclusiva para otorgar el uso del “Sello de Igualdad de Género”, certificación a la que pueden acogerse tanto instituciones públicas como privadas¹⁹.

A su vez, en 2013 se creó el Fondo de Fomento para Actividades Productivas y de Organización de las Mujeres (FOMUJERES), gestionado por el INAMU, centrado en fomentar actividades productivas y de organización de las mujeres, reduciendo las barreras existentes en el acceso al crédito por parte de las mujeres como mecanismo de acción afirmativa. Junto a lo anterior, durante el periodo 2011-2014 el Poder Judicial modificó el término ‘equidad’ por el de ‘igualdad’ en su política institucional, lo cual permitió ampliar el espectro de las diferentes políticas y acciones definidas por el Estado. Desde entonces se han realizado esfuerzos para la capacitación de los funcionarios de la Defensa Pública y la Policía Judicial con el fin de aplicar los principios y acuerdos de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés)²⁰. Los mecanismos para fortalecer el liderazgo femenino en el sector público en el país han incluido principalmente la realización de campañas de sensibilización enfocadas a concienciar a los funcionarios públicos sobre la necesidad de aumentar el número de mujeres en posiciones de liderazgo.

Como apunta Lanzoni (2007), el desarrollo del liderazgo femenino en el sector público en Costa Rica se ha desarrollado a partir de la concepción de equidad de género, promovido como un valor crucial en el cambio de la cultura organizacional de las instituciones del sector público. Reconociendo la importancia de modernizar el sector público, Costa Rica ha buscado incorporar la equidad de género y el liderazgo femenino como componentes articuladores para transformar el sistema burocrático tradicional del país. A pesar de que las mujeres en Costa Rica poseen un nivel de educación más elevado, con menor deserción del sistema educativo y mayor aprobación en los tres niveles de educación formal y participación en estudios superiores, se ha detectado una persistente desigualdad de género en los puestos de jerarquía, ocupados en su mayoría por hombres. La reforma del código electoral de 1996, la Ley 7.653 de política de paridad y alternancia en la ley electoral de Costa Rica, fijó una cuota mínima del 40% de participación femenina en las listas para las elecciones de asambleas distritales, cantonales y provinciales y estableció la obligación de que los partidos políticos incluyeran en sus estatutos los mecanismos necesarios para asegurar la participación de las mujeres. Pese a los esfuerzos realizados, en la práctica esto no ha resultado en una igual presencia entre hombres y mujeres en los puestos de alto poder político.

Otras de las razones subyacentes que han justificado la necesidad de que las mujeres asuman un mayor número de puestos de liderazgo en cargos con alta responsabilidad, supone que, según la visión del género del país, al asumir ellas estos tipos de cargos, se demuestra que son competentes y efectivas, contribuyendo a las transformaciones culturales y políticas en todos los niveles de la sociedad resultando en la incorporación imperante de la perspectiva de género en el proceso de reforma del Servicio Civil. El diagnóstico de partida se articula alrededor del hecho de que las mujeres han enfrentado una persistente discriminación en sus lugares de trabajo como consecuencia de su género junto con los escasos niveles de representatividad en los puestos de decisión debido a los estereotipos existentes alrededor de la mujer relacionados con su supuesta falta de liderazgo efectivo, una característica históricamente atribuida al hombre. Se asume que el liderazgo femenino promueve el cambio institucional y la reforma del sistema tradicional. Sin embargo, encontramos como punto de partida que articula la importancia de que las mujeres “deben superar el techo de vidrio para alcanzar su desarrollo profesional”, lo cual carga la responsabilidad de la igualdad de género sobre las mujeres cuando en realidad esto supone un desafío común para el conjunto de la sociedad, tanto para hombres como para mujeres.

¹⁹ En agosto de 2017, Travel Excellence se convirtió en la primera empresa en el país en implementar el sistema de gestión para la igualdad de género y obtener así el Sello.

²⁰ La CEDAW, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, es un instrumento jurídico internacional ratificado en la actualidad por 187 países que los compromete con una serie de obligaciones y normas básicas para con las mujeres relativas a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La CEDAW establece, a su vez, un programa de acción para lograr la igualdad de género en relación a los derechos civiles y la condición jurídica y social de la mujer; la reproducción humana; y, los factores culturales en las relaciones entre los sexos.

4. Ecuador

El actual Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021 de la República del Ecuador, recoge las políticas públicas, programas y proyectos diseñados para ser implementados por el actual gobierno junto con la asignación de los recursos, la planificación del presupuesto del Estado y la coordinación de las competencias del Gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados. El Plan se encuentra estructurado en torno a tres ejes: derechos para todos durante toda la vida; economía al servicio de la sociedad; y más sociedad, mejor Estado. Cada uno de estos ejes contiene, a su vez, tres objetivos nacionales de desarrollo que incluyen las prioridades del país en relación a dichos temas (véase diagrama 2).

Diagrama 2
Objetivos Nacionales de Desarrollo

Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida.	1	Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas
	2	Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas.
	3	Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y las futuras generaciones
Eje 2: Economía al servicio de la sociedad.	4	Consolidar la sostenibilidad del sistema económico, social y solidario, y afianzar la dolarización
	5	Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva y solidaria.
	6	Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral.
Eje 3: Más sociedad, mejor Estado.	7	Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.
	8	Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social.
	9	Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Plan Nacional de Buen Vivir 2017-2021 del Ecuador.

El presente Plan Nacional se caracteriza por la promoción de la sostenibilidad, la justicia, la equidad y los derechos humanos, entre otros temas sociales. A lo largo de todo el Plan se encuentra ampliamente recogido el respeto a la Constitución (Constitución de Montecristi), reformada en 2008, junto con la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 de las Naciones Unidas. Como indica el Plan Nacional, el enfoque de derechos humanos se encuentra presente de forma transversal en todas las políticas públicas del Estado, concretamente debido a que “la política pública cumple con su mandato constitucional de ser una garantía constitucional de derechos, con mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, y el contenido de los derechos se desarrolla de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas” (CE, arts. 11 y 85; López, 2017). A su vez, y referente a la transversalización del género, el artículo 70 de la Constitución establece que el Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

Las referencias de género presentes en el Plan Nacional son numerosas, pues hace una continua defensa del goce de los derechos recogidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos sin discriminación alguna. En este sentido, toda institución pública debe ser garante de estos derechos, independientemente de su función pública. El Plan Nacional reconoce y celebra la igualdad en la diversidad de los diferentes sujetos de derechos, incorporando un lenguaje inclusivo, visibilizando a las mujeres en su diversidad y atendiendo problemáticas específicas y acciones

afirmativas. Partiendo del reconocimiento de que aún no se ha alcanzado una igualdad entre hombres y mujeres en sus diferentes dimensiones, se articula la necesidad de formular la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (2014). En dicha Estrategia Nacional se recogen los principales desafíos de la materia, junto a las metas, objetivos y estrategias a implementar. Para mejorar la calidad de vida en la dimensión de la vivienda y para crear un hábitat sano, se propone entre otras cosas la promoción del desarrollo de programas habitacionales integrales que tomen en cuenta las particularidades culturales, territoriales y de condición de la población, así como las relaciones de proximidad con vivienda, servicios, equipamientos y transporte públicos.

El primer eje del Plan Nacional de Buen Vivir, orientado al ideal de lograr una sociedad más justa y equitativa, construida a través de la promoción de la igualdad en todos los ámbitos y la erradicación de todo tipo de discriminación, exclusión y pobreza, busca impulsar la paridad de género y la igualdad en el acceso a los cargos directivos en el sector público y privado, con medidas de acción afirmativa, junto con la paridad salarial entre hombres y mujeres. Los asuntos de género tienen claramente su mayor protagonismo a lo largo del primer eje, incluyendo las temáticas tradicionales de género como son el embarazo adolescente, la mortalidad materna, la violencia de género, la salud sexual y reproductiva y la orientación sexual, entre otros. Empero lo anterior, el género se encuentra presente a lo largo de los demás ejes, aunque de forma menos explícita. Pese a la amplia presencia del género, el Plan Nacional no cuenta con acciones específicas en relación al sector de transportes. Sin embargo, Ecuador reconoce tanto en su Constitución como a lo largo de su legislación, el derecho a la ciudad, en donde “las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y rural” (Art. 31 Constitución de la República del Ecuador, Derechos del Buen Vivir).

El quinto objetivo del segundo eje, ‘Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva solidaria’ buscar fomentar la innovación y el componente tecnológico, el sector servicios y reducir la dependencia del crecimiento económico de Ecuador de sus recursos naturales. Dicho eje recoge a su vez, la imperante necesidad del país de cambiar la estructura productiva hacia una más responsable, sostenible y duradera. Para crecer económicamente y optimizar al máximo sus oportunidades, el Plan Nacional recoge la necesidad de reducir al máximo las brechas y desigualdades de género, además de llevar a cabo actividades inclusivas de las personas en situación de pobreza.

El Plan Nacional establece que es tarea del Consejo Nacional para la Igualdad de Género, guiar de manera clara la incorporación del principio de igualdad y no discriminación en razón de género en los procesos de formulación de proyectos. Esto garantizará que las necesidades y los intereses de las mujeres y las personas LGBTI, sean plasmadas en acciones que contribuyan a la disminución de las brechas de desigualdad de género en el país.

Los logros alcanzados en términos de erradicación de la pobreza han sido también una consecuencia directa de la importante inversión pública realizada en infraestructura y el desarrollo de las capacidades productivas del país, relacionándose positivamente con el logro de objetivos sociales, económicos y políticos. En 2006, Ecuador contaba con una escasa inversión en infraestructura, las construcciones que el país tenía eran paupérrimas y los equipamientos se encontraban en mal estado, adicionalmente, la planificación en infraestructura no contaba con lineamientos y estándares para las construcciones (Plan del Buen Vivir 2017-2021). En línea con lo anterior, y con miras a la mejora de la infraestructura y el transporte, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas desarrolló un nuevo sistema de transportes en su Plan Estratégico de Movilidad (PEM) 2013-2037. El Plan se articula en torno a un cambio de la matriz productiva hacia una más sostenible, que fomente el crecimiento económico y que sirva de instrumento de integración y desarrollo social, con miras a posicionar la economía al servicio de la sociedad. Los objetivos operativos para el transporte público del PEM se articulan en torno a la seguridad, la protección a las personas y los bienes, la equidad y la promoción de estándares mínimos para la prestación de servicios que garanticen igualdad para todos los usuarios del sistema. Este enfoque social en parte fue determinado a raíz del estudio de la CEPAL “El papel del transporte con relación a los objetivos de Desarrollo del Milenio” (2012), que impulsó este nuevo sistema como instrumento para promover la igualdad de género, la enseñanza pública primaria universal o la sostenibilidad

medioambiental. Pese al amplio contenido social del Plan, la perspectiva de género se encuentra ausente del mismo, careciendo de medidas concretas enfocadas al desarrollo de la igualdad entre hombres y mujeres dentro de esta política.

En relación a la presencia de una perspectiva de género en los planes de transporte público urbano, destaca principalmente el estudio de impacto social del metro de Quito (2012). En el estudio, se aboga por un Metro diseñado para toda la población, que respete a las mujeres embarazadas, a los discapacitados y las personas de la tercera edad, centrado en la garantía de la ausencia de discriminación por circunstancias de género, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, cultura u orientación sexual, entre otras. Desde la implantación del Metro de Quito, cuya apertura está prevista para 2019, se quiere garantizar este respeto y diversidad tanto en la composición de su plantilla de trabajadores (compuesto por los diferentes sexos, grupos de edad y minorías étnicas) como por la relación entre el salario base de los hombres con respecto al de las mujeres. Estas propuestas constituyen un avance y una mejora, a pesar de que no se hable de una igualdad salarial, sólo de la relación entre salarios de hombres y salarios de mujeres.

Respecto a otras políticas y planes de transporte urbano, no se encuentra ninguna referencia que contribuya al desarrollo de los asuntos de género. Cabe destacar que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda cuenta con una Guía para la elaboración de ordenanzas y accesibilidad universal (2016), elaborada por la Secretaría Técnica para la Gestión, centrada en incluir principalmente a discapacitados, a las mujeres embarazadas y diversos grupos marginados socialmente. En relación a lo anterior, la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (SETEDIS), perteneciente a la Vicepresidencia de la República del Ecuador, promueve el cumplimiento de la política pública sobre Accesibilidad Universal, contemplada tanto en la normativa legal como técnica, para construir espacios y ciudades accesibles. En ella se recoge una serie de normas técnicas, como las medidas de las calles, aceras, ascensores y otra infraestructura pública, pero todas ellas orientadas principalmente a aquellos con discapacidad física.

Merece mención también que la Conferencia Hábitat III de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible se celebró en Quito en 2016. Entre los postulados prioritarios de la conferencia se encuentra la promoción, a través de una buena gestión urbana, de la inclusión social, de género, el acceso universal a los servicios y la participación política y ciudadana. Para la conferencia se emitieron 22 informes sobre los principales asuntos a destacar, con un análisis exhaustivo sobre la importancia de los mismos en la planificación urbana. Los comentarios de Ecuador tras la Conferencia apuntan a la necesidad de cambiar el modelo hacia uno más universal y equitativo además de la necesidad de incluir en su modelo las zonas rurales y contar con el enfoque de la inclusión de las mujeres relacionado con desalojos forzosos, proponiendo ampliar este enfoque a todos los grupos vulnerables. A su vez, Ecuador firmó la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas tras la Conferencia, documento final resultante y guía de políticas y estrategias a implementar por los gobiernos nacionales para avanzar hacia ciudades más sostenibles, inclusivas, lograr la igualdad de género y desarrollo ambiental.

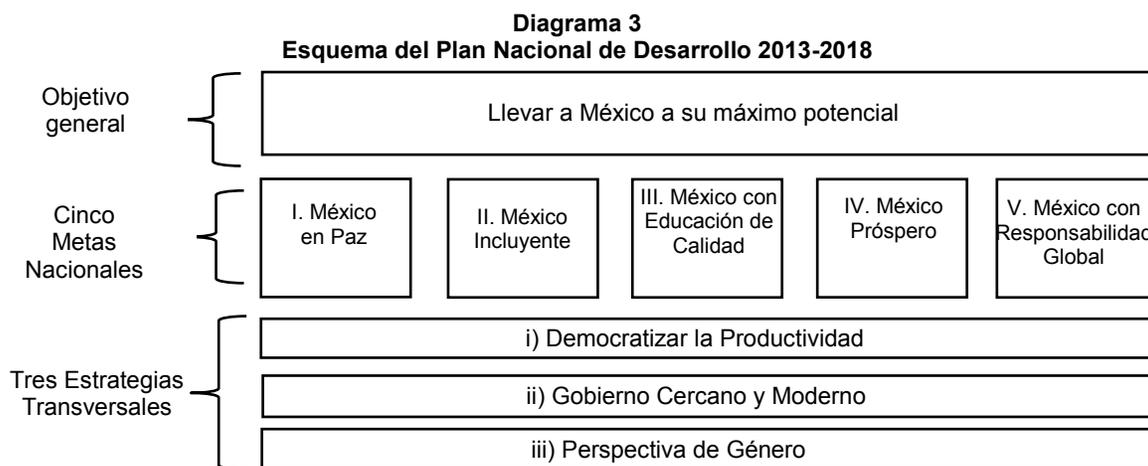
El Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) desarrolló en 2015 el documento “Herramientas metodológicas para transversalizar el principio de igualdad y no discriminación en razón de género en los proyectos de inversión pública” dirigido a los funcionarios públicos que diseñan los diferentes proyectos de inversión. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ayudó a coordinar toda la guía aportando sus programas de elaboración de proyectos públicos. El CNIG incorpora la perspectiva de género en los apartados de diagnóstico y problema, en la matriz de marco lógico y en el financiamiento y el presupuesto. Según la guía, la línea base del proyecto debe contener datos relevantes de estudios, investigaciones o proyectos realizados en la zona que se pretende intervenir sobre la problemática planteada, enfatizando en aquellos que hayan incluido el análisis de género para su realización. Los proyectos deben procurar disminuir las brechas de desigualdad y promover la participación y la capacidad de tomar decisiones, tanto de hombres como de mujeres. Por ello otra de las herramientas propuestas es el uso de la matriz, que determina mediante preguntas quién tiene acceso a los recursos y quién controla los recursos que van a ser introducidos por el proyecto. Otras herramientas

propuestas incluyen someter los objetivos del proyecto a un análisis de género, elaborar indicadores desagregados por sexo e indicadores de género específicos, que den cuenta del cumplimiento de las acciones del proyecto, en materia de brechas de desigualdad de género y discriminación por género junto con la realización de análisis de riesgo de género y presupuesto sensible al género.

El Gobierno del Ecuador cuenta con guías, normativa y regulación que defiende el desarrollo de los asuntos de género además de otros aspectos de inclusión social. Sin embargo, el amplio despliegue institucional de la incorporación de la perspectiva de género se encuentra recogida de forma muy escasa en los planes, las acciones y las medidas concretas en relación al transporte. A pesar de la existencia del CNIG y sobre todo dada la repetición de la importancia de las metas ODS y del respeto a la Constitución, el enfoque de género se encuentra débilmente reflejado en el Plan de Transporte y los proyectos de infraestructura, careciendo de metas concretas.

5. México

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 del Gobierno de la República contempla como objetivo prioritario “llevar a México a su máximo potencial” mediante cinco metas nacionales y tres estrategias transversales que incluyen: democratizar la productividad, un gobierno cercano y moderno y la perspectiva de género. De esta forma, el PND 2013-2018 se convirtió en el primer PND de México en incorporar la perspectiva de género de forma transversal a lo largo de todos sus objetivos y metas nacionales vinculados con el crecimiento económico, el desarrollo humano, y la protección de los recursos naturales, entre otros. El Plan establece la necesidad de emprender acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres, junto con la importancia de fomentar un proceso de cambio hacia el interior de las instituciones de gobierno con el objetivo de impedir que se reproduzcan los roles y estereotipos de género en las dependencias de la Administración Pública Federal, que a su vez, repercuten negativamente en el éxito de las políticas públicas. De esta forma, el PND 2013-2018 incorpora la CEDAW y lo establecido en los artículos 2, 9 y 14 de la Ley de Planeación relativos a la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En el caso mexicano, existe un gran despliegue de políticas, programas e instituciones dedicados íntegramente al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres y la eliminación de la violencia hacia las mujeres y las niñas en todos los campos. En este sentido, en 2012 se llevaron a cabo reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Planeación, y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, con el objetivo de profundizar la transversalidad del género en las políticas públicas. La reforma de la Ley de Planeación incorporó como principio la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la perspectiva de género.

En relación a lo anterior, y en concordancia con el mandato del PND 2013-2018, con el objetivo de brindarle seguimiento a la incorporación de la perspectiva de género de forma transversal en todas las

políticas, programas y acciones, en 2013 se aprobó²¹ el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD), a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)²². El PROIGUALDAD surge de dos avances legislativos que marcan un hito en relación a la incorporación de la perspectiva de género de forma transversal; por un lado, la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y en segundo lugar, la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. El PROIGUALDAD supone una observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal “las cuales deberán considerar los objetivos, estrategias y líneas de acción del mismo para la elaboración de sus respectivos programas”. Bajo este esquema, el Gobierno Federal incluye la garantía del cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres y las niñas como una de sus prioridades para que México alcance un desarrollo y una productividad plena. Mediante sus seis objetivos transversales, 36 estrategias, 314 líneas de acción y 18 indicadores con sus respectivas metas para 2018, el Programa es concebido como un programa rector que establece los desafíos nacionales que deben abordarse en los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales para garantizar la igualdad sustantiva y la reducción de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres. El Instituto Nacional de las Mujeres da seguimiento a dichas acciones y el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa.

Se evidencia en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) la incorporación de la perspectiva de género debido a su presencia como un eje transversal en el PND 2013-2018 que obliga su incorporación en todos los programas y planes sectoriales, permeando así la perspectiva de género en todas políticas públicas. El Programa Sectorial de la SCT, incorpora de forma transversal el género mediante las siguientes líneas de acción:

- Incrementar la participación de las mujeres en la definición, ejecución y evaluación de programas y proyectos de los que son beneficiarias, con el objetivo de propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres.
- Impulsar políticas que favorezcan la corresponsabilidad entre Estado, empresa y los y las trabajadoras para realizar servicios de cuidado.
- Promover la movilidad segura de las mujeres y niñas estimulando mejoras al entorno y el transporte mediante; la promoción de la capacitación y certificación de operadores de transporte a favor de la seguridad vial y la movilidad segura con perspectiva de género; la promoción de espacios exclusivos para mujeres y personas con discapacidad en el transporte público, junto con promover la instalación de sistemas de video-vigilancia en el transporte público para identificar a agresores de mujeres y niñas.
- Promover construcciones y adecuaciones del espacio público garantizando la seguridad de las mujeres, la convivencia familiar y la recreación.
- Desarrollar medidas y acciones a favor de la paridad de género en los cargos públicos.
- Promover acciones afirmativas en los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, acordes con el PROIGUALDAD.

Junto a las líneas de acción establecidas anteriormente, se observa la incorporación de la perspectiva de género en el Programa Sectorial de la SCT principalmente en las actividades de sensibilización y capacitación en materia de género para los trabajadores de la Secretaría, recogidas principalmente en el Programa de Empleo y Empleo Temporal, vinculándose el género principalmente al fomento de la igualdad de género en relación a las oportunidades laborales dentro de la institución, en la paridad de salarios entre hombres y mujeres, la flexibilidad de los horarios en relación a la

²¹ Decreto del viernes 30 de agosto 2013, número 22.

²² Entre las atribuciones del INMUJERES, creado en 2001, se encuentran: impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional de desarrollo, programación y presupuesto de egresos de la federación; estimular la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, en la elaboración de programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos, así como en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entre otros.

corresponsabilidad familiar, y la promoción del uso de un lenguaje incluyente en todos los informes producidos en su seno. La incorporación de la perspectiva de género principalmente en el foro interno de la Secretaría en materia laboral supone un avance significativo debido a la tradicional masculinización del sector. Empero lo anterior, se revela un menor esfuerzo en la incorporación de la perspectiva de género en los temas sustantivos del sector transportes de la SCT como son; el desarrollo regional, la conectividad en un sentido ampliado y el vínculo con el medio ambiente, entre otros.

Dentro del Programa Sectorial, el foco en el desarrollo urbano se centra primordialmente en el fomento del uso del transporte público. En relación al transporte, el Programa recalca explícitamente la problemática de la agresión sexual contra las mujeres dentro del transporte público, debido a su importancia y relevancia mediática y la subsiguiente cobertura que ha tenido este tema en la elaboración de políticas, programas y proyectos específicos, principalmente elaborados por el Gobierno de la Ciudad de México, detallados anteriormente.

La temática de movilidad, transporte e infraestructura desde una perspectiva de género se articula ampliamente en el PROIGUALDAD. Como apunta PROIGUALDAD la transversalidad de género obliga a explicar el impacto de la acción pública en hombres y mujeres, y por tanto, a transformar el enfoque de un supuesto individuo neutro-universal sin diferencias sexuales, para avanzar hacia el reconocimiento de las diferencias entre hombres y mujeres, identificando las brechas de desigualdad y diseñando acciones que permitan eliminarlas.

Entre las estrategias y las líneas de acción del quinto objetivo transversal referente a la movilidad y la seguridad de las mujeres se encuentra la promoción de la movilidad segura y la seguridad vial y peatonal para niñas, mujeres y ancianas en los entornos comunitarios, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)²³. Bajo la estrategia 5.3 “promover la movilidad segura de las mujeres y niñas estimulando mejoras al entorno y el transporte”, se incorporan líneas de acción relativas al fomento de la construcción, conservación y remodelación del espacio público con condiciones adecuadas y seguras para las mujeres y la mejora del alumbrado en parques y calles para incrementar la seguridad de las mujeres, ambas acciones a cargo del SEDATU; promover acciones de seguridad en el transporte y esquemas de movilidad segura para mujeres en cualquier tipo de transporte; mejorar espacios e instalaciones para mujeres, niñas, adolescentes, discapacitadas y adultas mayores en instalaciones públicas dedicadas al transporte; promover estímulos para que las empresas del transporte adopten acciones de movilidad segura para mujeres y niñas; promover la capacitación y certificación de operadores de transporte a favor de la seguridad vial y la movilidad segura con perspectiva de género; promover espacios exclusivos para mujeres en el transporte público; promover la instalación de sistemas de video-vigilancia en el transporte público para identificar a agresores de mujeres, todas ellas acciones a cargo de la SCT; entre otras acciones contempladas. Cabe destacar que aparecen más metas y objetivos referentes a la transversalización del género en el PROIGUALDAD que en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes de la SCT que resume únicamente algunas de las acciones que emprenderá en materia de igualdad en transportes y movilidad.

Entre los logros reportados se encuentran la capacitación y certificación de operadores de transporte a favor de la seguridad vial y la movilidad segura con perspectiva de género, la realización de talleres por parte de la SCT en materia de igualdad de género, prevención y atención al acoso laboral y/o sexual, entre otras acciones específicas.

6. Perú

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional “Perú hacia 2021”, en su última versión actualizada, tiene como punto de referencia el año 2021 por ser el segundo centenario de su independencia y ser, a su vez, el posible año de ascenso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El PEDN se articula en seis ejes estratégicos: derechos humanos e inclusión social; oportunidades y acceso a los servicios; Estado y gobernabilidad; economía diversificada, competitividad y empleo; desarrollo territorial e infraestructura productiva; y, ambiente, diversidad biológica y gestión de riesgos de

²³ La institución cuenta con una Dirección General Adjunta para la Igualdad de Género.

desastres. Entre los temas prioritarios del Plan, por su capacidad de dinamizar y potenciar otros procesos, se incluyeron principalmente el crecimiento verde, la salud, la educación y la inclusión. El Plan tiene como fin último el bienestar de las personas mediante el ejercicio de sus derechos y su inclusión social, por medio de un crecimiento económico sostenible que considera el equilibrio entre lo ambiental, lo económico y lo social, y el fortalecimiento y modernización del Estado y la gobernabilidad, el desarrollo territorial y la infraestructura. El PEDN se articula principalmente en torno a la importancia de la reducción de la pobreza y la desigualdad junto con el avance hacia la diversificación productiva con el objetivo de lograr un crecimiento menos dependiente de los recursos naturales.

Entre las prioridades al 2021 se encuentra la reducción de las brechas de desigualdad, que recoge el primer eje, relativo a los derechos humanos y la inclusión social, que incluye los temas sociales y de género. En relación a lo anterior, el mayor protagonismo se vincula con la reducción de las brechas de desigualdad regionales. La actualización del Plan incluye su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente en relación a la igualdad de derechos, oportunidades y las metas sociales. Por tanto, dentro del primer eje, el PEDN incorpora los ODS como guía, incluyendo el ODS 5 referente al género. En este eje, el género y la equidad de género aparecen principalmente vinculados con la erradicación de todas las formas de discriminación y la violencia de género. Para su medición el Plan incluye el Índice de Género elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En línea con lo anterior, el Plan incorpora la interconexión entre el género y las actividades agrarias, el ámbito rural y las mujeres indígenas.

El segundo eje estratégico, oportunidades y acceso a los servicios, se articula alrededor del acceso a los servicios básicos de forma eficiente y equitativa, con el fin de lograr un desarrollo pleno y humano. Se reconoce el vínculo existente entre el acceso a los servicios de infraestructura y la reducción de la pobreza, para lo cual se utiliza en su medición el Índice de Pobreza Multidimensional. Entre los objetivos específicos se encuentra “disponer de servicios de transporte urbano seguros, integrados, de calidad y en armonía con el medio ambiente”, para lo que se propone la promoción de la creación de autoridades de transporte para las grandes ciudades, que coordinen entre organismos del sector, planifiquen, regulen y supervisen el transporte público urbano. Junto a lo anterior, en el PEDN se propone la promoción de la implementación de un plan de reordenamiento del transporte urbano a nivel de grandes ciudades, que contemple los programas de chatarreo, los planes de adecuación de consorcios y la elaboración de un plan de infraestructura; implementar nuevos programas de capacitación y formación vial a los conductores o la eliminación de la informalidad en el transporte público mediante un nuevo reglamento.

La infraestructura, específicamente su acceso y calidad, es uno de los ejes prioritarios del Plan, recogido en su quinto eje estratégico, articulado alrededor del logro un territorio cohesionado y organizado en ciudades sostenibles con una provisión asegurada de infraestructura de calidad. Bajo dicho objetivo se contemplan como acciones estratégicas promover centros urbanos seguros, saludables y atractivos cultural y físicamente. Ninguno de los objetivos relativos al transporte, la movilidad y la infraestructura contienen contenido referente al género, enfatizando principalmente en lo ambiental y la sostenibilidad. En relación a los ejes estratégicos, se revela la ausencia del componente de género salvo en el objetivo relacionado con el desarrollo de una cultura nacional en donde se establece como primera línea de acción “institucionalizar y transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas y difundir dicho enfoque en la ciudadanía”.

El Plan Estratégico Sectorial Multianual 2016-2020 de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) se articula en cuatro grandes temas que representan su accionar: articulación, descentralización, modernización de la gestión pública, y gestión del riesgo de desastres. Según los datos del Plan Estratégico Sectorial Multianual 2016-2020, la población rural en el país decreció significativamente del 38.52% que representaba en 1990 hasta 25.94% en 2010, proyectándose que para 2025 la población rural será aproximadamente el 18.52%. La población de Lima ha aumentado de 7, 767,873 habitantes en 1990 a 9, 540,996 en 2015. Es por ello, que el Plan Estratégico incluye el crecimiento de las urbes entre las tendencias que afectan a la descentralización. Junto al Plan Estratégico Sectorial Multianual 2016-2020, la importancia de la infraestructura se recoge a su vez entre los once ejes que aborda el Plan Perú 2040, elaborado por el Colegio de Ingenieros del Perú. El Plan aboga por una infraestructura de calidad

que atraiga otras inversiones en el país para que estimule su desarrollo, integre a la población y eleve su calidad de vida. Pese a lo anterior, ninguno de los anteriores cuenta con el género como un eje estratégico y articulador.

El Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Transportes y Comunicaciones 2012-2016 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones cuenta con seis objetivos estratégicos conformados, a su vez, por una serie de objetivos específicos. El Plan recoge algunas problemáticas organizacionales del Ministerio como son la débil institucionalización existente del planeamiento estratégico que conlleva a la realización de actividades y proyectos con visiones coyunturales que no responden a necesidades sociales o técnicas. A su vez, recalca la débil cultura organizacional de los recursos humanos en relación a la visión del Ministerio y sus objetivos estratégicos. La visión sectorial del Plan se centra en la integración interna y externa del país, mediante servicios e infraestructura de transportes y comunicaciones que satisfagan a usuarios y operadores, garantizando el acceso a todos los ciudadanos. En su misión, el Ministerio se articula como una entidad que contribuya a la inclusión social, la integración y el desarrollo económico sostenible del país. Pese a la mención de la infraestructura y el transporte como medios para promover la inclusión social, la protección del medio ambiente y la seguridad, el género no es uno de los ejes incluidos en el Plan y la perspectiva de género se encuentra ausente del Plan Estratégico. A su vez, dentro del sexto objetivo del Plan, referente a la mejora de los procesos internos y los recursos humanos, se detecta que existe una ausencia en la capacitación de género en el Ministerio.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 incluye el tema de género en su tercer objetivo estratégico relacionado con la reducción de riesgo social que propicia comportamientos delictivos. Bajo este objetivo, el género se vincula específicamente y únicamente con la reducción de la violencia familiar y de género, con un enfoque centrado en las víctimas y el fortalecimiento de la Policía, los hogares refugio, las campañas de información y la aplicación de la cobertura de la atención integral a dichas víctimas. Sin embargo, en los objetivos específicos relacionados con el transporte dentro del segundo objetivo, implementar espacios públicos como lugares de encuentro ciudadano, la perspectiva de género se encuentra ausente.

En Lima la concentración poblacional, de actividades económicas y expansión urbana es mucho mayor a la del resto del país. En la capital, el creciente problema de infraestructura, de contaminación, la falta de integración de los diferentes medios de transporte y una mala gestión de flujos viales y poblacionales es aún más notorio que en otras ciudades del país. La capital tiene una extensa red de transporte público que incluye un sistema de metro (Metro de Lima) y de autobuses (Metropolitano). El instituto responsable de la ejecución del Metropolitano de Lima, Protransporte, nombrado por la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) tiene como objetivo estratégico hacer de Lima una ciudad segura, moderna, competitiva, sostenible e integrada al mundo globalizado. Ninguna de las políticas públicas o guías referentes a cualquiera de estos sistemas incluye una perspectiva de género. La única excepción supone la campaña iniciada en 2015 en el Metropolitano “Alto al Acoso”, orientada a disminuir el acoso sexual entre los usuarios del sistema, al igual que la violencia verbal o física.

Como establece Galiani y Jaitman (2016), la percepción de inseguridad y el nivel de victimización en el transporte público de Lima se encuentran entre los más altos de América Latina. Entre el 75% y el 80% de las mujeres de Lima reportó sentir inseguridad al viajar solas de noche en la ciudad y aproximadamente el 64% percibe que el transporte público es inseguro o muy inseguro. A pesar de que tanto en Lima como en Asunción, en ambas metrópolis las mujeres presentan niveles relativamente similares de inseguridad, la victimización en Lima es el triple (78%) que en Asunción (24%). El nivel de seguridad personal que perciben las mujeres en el transporte público aumenta cuanto mayor es la confianza en las instituciones y cuanto más seguras son las zonas donde residen (Galiani y Jaitman, 2016).

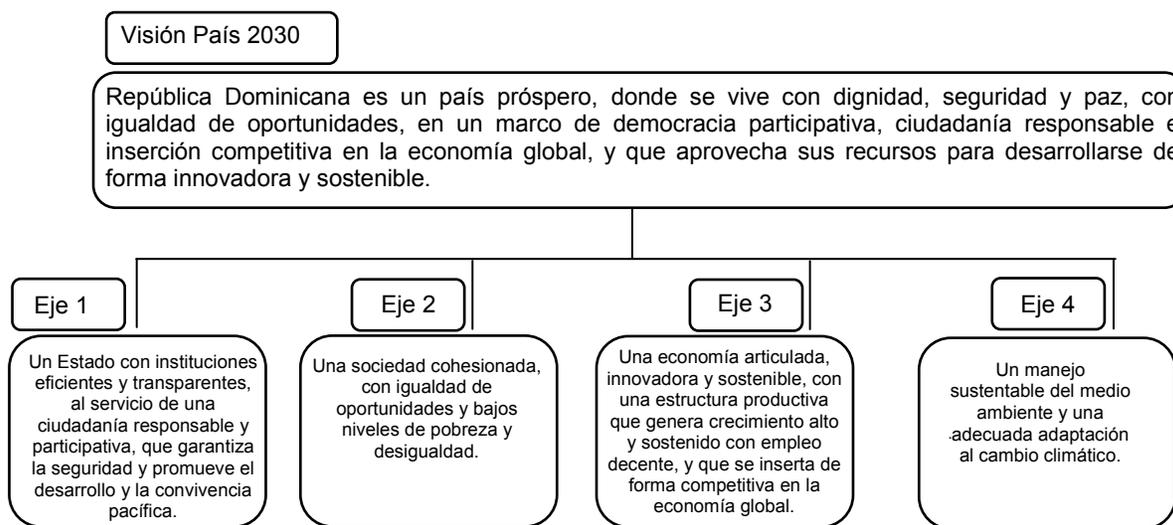
El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es el ente rector de las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables. Entre sus competencias se encuentra la de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la equidad de género, en las entidades públicas, privadas y organizaciones sociales, mediante la promoción

y el fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género, articulado como uno de sus dos ejes estratégicos. El Plan Estratégico Multianual del Ministerio establece que para lograr la igualdad de género es necesario reconocer que toda política, programa y proyecto afectan a la mujer y al hombre de manera diferenciada. Entre sus lineamientos de política destaca especialmente la Política Nacional Multisectorial de Igualdad entre Hombres y Mujeres (PLANIG), en relación a la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas. El PLANIG 2012-2017 es el instrumento de política pública para la transversalización del enfoque de género en el país, en los tres niveles de gobierno. El PLANIG 2012-2017 establece que las políticas, programas y proyectos fracasan cuando suponen iguales condiciones de vida y oportunidades de partida para hombres y mujeres y no tienen en cuenta las particulares condiciones de vida de las mujeres y en general de determinados grupos específicos (PLANIG, 2012:19). Pese a la amplia cobertura del PLANIG 2012-2017, el Plan no contempla acciones específicas relacionadas con el transporte.

7. República Dominicana

La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END2030) constituye el eje orientador de las políticas públicas de la República Dominicana, y ha sido elaborado mediante un amplio proceso de consultas con la ciudadanía sobre las metas que se espera que el país alcance al año 2030. La END 2030, presentada como un viaje hacia un país mejor, propone un modelo de desarrollo que pivota alrededor del desarrollo humano como un objetivo esencial y principal sobre los otros. La END 2030 plantea los siguientes cuatro ejes estratégicos como instrumentos para lograr el deseado desarrollo humano y la Visión País 2030:

Diagrama 4
Visión y ejes en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

La Visión País 2030 implica un país próspero, donde se vive con dignidad, seguridad y paz, con igualdad de oportunidades, en un marco de democracia participativa, ciudadanía responsable e inserción competitiva en la economía global, y que aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora y sostenible. La construcción de una cultura de igualdad y equidad entre hombres y mujeres se identifica como un objetivo de alta prioridad dentro de los ejes estratégicos. En el segundo de los cuatro ejes que articulan la Visión País 2030, se recoge la promoción de la igualdad de oportunidades y una cultura de equidad entre hombres y mujeres como un aspecto de primera importancia entre sus objetivos. La igualdad entre los géneros se recoge principalmente, dentro del segundo eje, vinculada principalmente con la pobreza.

En relación a las líneas de acción elaboradas por la END 2030, que suponen el nexo entre el nivel estratégico y el nivel operativo, se identifican intervenciones relativas al fortalecimiento de los

mecanismos jurídicos e institucionales que aseguren el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la mujer; la promoción de una cultura de erradicación de la violencia intrafamiliar y contra la mujer; el fomento de la participación pro-activa de la mujer en todos los aspectos de la vida; la creación de mecanismos que faciliten la inserción de la mujer en el mercado laboral; y, la concienciación sobre la igualdad de derechos y la equidad de género. En este sentido, se observa el tema de género presente en la END 2030 circunscrito principalmente al eje relativo a los aspectos sociales como son la educación, la salud, la cohesión social y la convivencia pacífica. Junto a lo anterior, la articulación del género se encuentra presente en la END 2030 mediante las Metas del Milenio, debido al compromiso adquirido por el país ante la comunidad internacional, que obligan a incluir una serie de indicadores relativos al avance en la igualdad de género.

El sector de servicios de infraestructura se encuentra presente en el tercer eje “una economía articulada, innovadora y sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido con empleo decente, y se inserta de forma competitiva en la economía global”. En el sector se identifican como elementos clave para elaborar una estrategia de crecimiento exitosa en el actual contexto, la innovación, la inversión y la diversificación, con un claro énfasis en la necesidad imperante de modificar progresivamente la estructura productiva del país mediante un mayor esfuerzo tecnológico. Con esto, se busca que el crecimiento se convierta en un instrumento para elevar el bienestar y las condiciones de vida de los ciudadanos, mediante la cual se busca el aumento de la equidad, la libertad y los derechos de ciudadanía.

La END 2030 supone la visión de país a largo plazo que guía el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, el Presupuesto Plurianual, el Presupuesto Anual, el Plan Anual de Inversión Pública y los planes sectoriales, territoriales e institucionales. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016 se articula con el objetivo de establecer una ruta precisa, confiable y viable a los objetivos y metas establecidos en la END 2030, convirtiéndose en el segundo instrumento, en jerarquía, de planificación. El Plan Plurianual está estructurado en cuatro pilares; Estado social y democrático de derecho, sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, economía sostenible, integradora y competitiva, y sociedad de producción y consumo sostenibles, adaptada al cambio climático. En el diagnóstico inicial del Plan aparecen como desafíos al desarrollo la violencia de género. El Plan reconoce la educación como la primera prioridad, en su calidad de ser el medio más eficaz para la construcción de una sociedad más equitativa, cohesionada y libre, junto con una economía más competitiva, sustentada en el conocimiento y un medio ambiente protegido. En el Plan se recoge ampliamente el tema de género en relación a las líneas de acción del capítulo 4 “creando igualdad de derechos y oportunidades” (objetivos 6-10). El género se recoge en todos aquellos objetivos sociales vinculados con la promoción de la igualdad, la equidad y los derechos humanos. Junto a lo anterior, se contempla la necesidad de incorporar una perspectiva transversal de género en los mecanismos jurídicos e institucionales y la representación de las mujeres en las instituciones, promoviendo el liderazgo, la participación política y el empoderamiento económico de las mujeres. En seguimiento a los objetivos establecidos en la END 2030 y el PNPS, se han puesto en funcionamiento diversas oficinas de equidad de género a nivel provincial. Todas las acciones contempladas en relación a la incorporación de la temática y la perspectiva de género son responsabilidad del Ministerio de la Mujer.

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) desarrolla sus actividades atendiendo al Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016, vinculando sus acciones con el logro de los objetivos principalmente contenidos en el tercer y cuarto eje de la END 2030, debido al contenido temático de los mismos. En relación al segundo eje que recoge en su seno los aspectos vinculados con el género, el MOPC reportó, en la Memoria 2013, el desarrollo de dos planes institucionales vinculados con los objetivos de integrar la dimensión de la cohesión territorial y la Supervisión Plan de Infraestructura Escolar y Programa de Construcción y Reconstrucción de 534.0 km de carreteras principales a nivel nacional.

En el caso dominicano, la configuración del transporte público se caracteriza en una gran parte por la informalidad de la prestación de servicios, la cual pone en riesgo la integridad física tanto de los usuarios como de los conductores. Con el objetivo de dar respuesta a dicha situación y en concordancia con el objetivo 23 de la END 2030, el 24 de febrero del 2017 se aprobó la Ley No. 63-17 de Movilidad, Transporte, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana. Hasta la creación de dicha ley, al menos cinco instituciones (OMSA, OPRET, OTTT, AMET y la Dirección General de Tránsito Terrestre) tenían la facultad y potestad para reglar lo concerniente al tránsito y al transporte público, solapándose, en multitud de ocasiones sus funciones con una falta de coordinación adecuada. Entre los principios rectores de la Ley se encuentran; la concepción de los proyectos de movilidad como un instrumento para el desarrollo social y la integración económica; la equidad en el uso de los espacios públicos de circulación; seguridad en los desplazamientos; y, la articulación integral de dicha política con los ejes transversales articuladores de las otras políticas de inversión pública, dotación de infraestructura y tecnologías. Pese a que la política nacional de transporte terrestre posiciona la lucha contra la pobreza como uno de sus pilares junto con la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal, la Ley 63-17 no contiene el género como uno de sus principios rectores. Sin embargo si recoge el desarrollo humano y el compromiso social como dos de los principios básicos de su ejecución.

El Ministerio de la Mujer (MMUJER) es el organismo responsable de establecer las normas y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas a nivel sectorial, interministerial y con la sociedad civil, destinados a lograr la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres. A su vez, el Ministerio coordina la formulación y puesta en práctica del Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PLANEG) con las instancias públicas. Reconociendo la naturaleza transversal del género, el Ministerio supone una instancia de coordinación, asesoramiento y apoyo de las instituciones sectoriales del Estado en la materia, buscando prestar servicios y coordinación para que las políticas y programas sectoriales incorporen una perspectiva de género, para lo cual cuenta con un Consejo Sectorial de la Mujer y un Consejo Consultivo de la Mujer.

El Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PLANEG II) incluye como una de sus estrategias prioritarias la transversalización del género, lo cual implica la inclusión del PLANEG II como parte integral de las políticas y los programas de trabajo de todas las instituciones estatales. El PLANEG II incluye entre uno de sus objetivos favorecer el acceso y control de las mujeres a bienes y servicios de calidad, centrado principalmente en un mejor acceso a la educación, la vivienda y los servicios básicos, la salud y la gestión del medio ambiente y los recursos naturales. Entre sus objetivos específicos se encuentra la mejora y ampliación de las redes de comunicación viales periféricas, principalmente las que faciliten el acceso de las mujeres al agua y los centros de abastecimiento y la promoción de la participación de las mujeres en las acciones de planeación y ejecución de acciones dirigidas a mejorar las condiciones de los servicios públicos básicos, ambos a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

C. Conclusiones

La incorporación de la perspectiva de género en el sector de transporte en los países analizados en la región muestra una amplia heterogeneidad. Como se observa en el siguiente cuadro, un gran número de países incluyen el género entre sus objetivos a alcanzar en sus Planes de Desarrollo, o equivalentes, de forma muy general, ya sea mediante un lenguaje inclusivo o mediante su incorporación en un eje, pilar u objetivo específico principalmente en relación a los ejes sociales. Sin embargo son menos aquellos países que incluyen la transversalización del género en dicho Plan, y aquellos que incluyen la perspectiva de género en sus Planes de Transporte. En línea con lo anterior, el único de los países seleccionados que incluye la perspectiva de género entre una de sus estrategias nacionales prioritarias y de forma transversal a lo largo de todos sus objetivos y metas nacionales, incluyendo las relativas al transporte, es México.

Cuadro 7
Presencia de la perspectiva de género en las políticas de transporte
en países seleccionados de la región

	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	México	Perú	República Dominicana
Presencia de la perspectiva de igualdad y/o equidad de género en la Constitución		X		X	X		X
Incorporación de los asuntos de género de forma general en algún eje, estrategia o meta el PND	X	X	X	X	X	X	X
Presencia de la transversalización de género a lo largo de todos los ejes del PND, incluyendo el transporte					X		
Presencia explícita del género en los Planes Sectoriales de Transporte					X		
Presencia del género en los planes de los sistemas urbanos de transporte		X		X	X		

Fuente: elaboración propia.

A pesar de las diferencias observadas, se pueden identificar una serie de retos comunes en la incorporación del enfoque de género en las políticas de transporte de los países de la región.

El primer desafío identificado supone la incorporación efectiva de la transversalización del género. Aquellos países que incorporan el género y el mandato explícito de transversalizar el género en todas las políticas, planes y programas en sus Planes Nacionales de Desarrollo, o equivalentes, tienden a incorporar de forma más o menos extensa la perspectiva de género en las políticas y planes relativos al transporte, realizándose así, un proceso de goteo de arriba abajo. La mayoría de las políticas públicas de equidad o igualdad de género en la región incluyen el mandato explícito de transversalizar el enfoque de género en todas las políticas del gobierno y en todo su accionar. Empero lo anterior, este mandato no ha conseguido materializarse de forma integral en todas las políticas públicas, como revela el caso del sector de transportes analizado. Se observa que, como apunta el Banco Mundial (2010), a menudo no es suficiente el compromiso nacional con la transversalización del género para garantizar que los asuntos de género sean incorporados en las políticas, planes y proyectos de transporte. Por tanto, es necesario crear y aumentar la sensibilización y concienciación sobre la importancia de la transversalización de género en todos los niveles de gobierno. En este sentido, se recomienda la realización de campañas para crear conciencia sobre la igualdad de género y la transversalización del género entre los funcionarios de los ministerios de transporte y los trabajadores del sector, incluyendo en dichas campañas los costos y riesgos de ignorar estos temas y el valor agregado de su incorporación. Este tipo de capacitación es indispensable en sectores como el de transporte, caracterizado históricamente por su carente perspectiva de género.

El segundo desafío está relacionado con la falta de un diagnóstico completo e inclusivo de todas las preocupaciones de género en el sector transporte. En relación a los temas de transporte, la agenda de género se encuentra cooptada por los temas de violencia de género y de empleo. La mayoría de las acciones se centran en la erradicación de la violencia hacia las mujeres y las niñas en los espacios públicos y el transporte público en conjunto con medidas de incorporación de las mujeres en el sector público y la mejora de sus condiciones laborales. En este sentido, en muchos planes y proyectos de transporte público urbano, las mujeres se identifican dentro de los “grupos vulnerables”, relacionándose la importancia del género principalmente con la reducción de la violencia familiar y de género, bajo un

enfoque centrado en las víctimas y el desarrollo de hogares refugios, y campañas de sensibilización, entre otros. Sin embargo, aunque el tema de la violencia de género es un tema de primera importancia, no es el único tema en relación al vínculo transversal y esencial que debe dibujarse entre el género y el transporte. La accesibilidad física y económica de los servicios de transporte, o la calidad de la movilidad en términos de la eficiencia y los tiempos de viaje, entre otros, son otros temas de importancia crucial para el desarrollo social y económico de las mujeres.

En tercer lugar, se observa la falta de la integralidad en las respuestas de la política a los temas relacionados con el género. Todavía no se ha logrado una visión integrada entre los Ministerios de Transporte y Obras Públicas, las entidades asociadas a dichos Ministerios y las empresas públicas, privadas y público-privadas de transporte para llevar a cabo la incorporación de la perspectiva de género en cada política y proyecto. Son aquellos países que cuentan con una política de transporte que incorpora la transversalización del género en su diagnóstico y desarrollo los que consiguen, consecuentemente, mejores resultados en la igualdad de género en el sector, mediante el establecimiento de metas claras, concisas y realistas que vinculan los componentes de los proyectos con los objetivos de los mismos y de la política nacional de transporte (que a su vez se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo o equivalente), estableciendo a su vez un sistema de monitoreo del mismo, que cuenta con estadísticas desagregadas, tal como lo establece la propuesta de CEPAL sobre su triángulo de políticas integradas de logística y movilidad.

Pese a la existencia de múltiples estudios en diversos países como Chile o Colombia, entre otros, en relación al acoso y las múltiples formas de violencia que sufren las mujeres en el transporte público, no existen estrategias mitigadoras transversales que abarquen todos los niveles gubernamentales, y estén coordinados por los Ministerios o Institutos de la Mujer y los Ministerios de Transporte y Obras Públicas. Se encuentra un mayor desarrollo de este tipo de acciones en la escala local, en ciudades específicas, muchas veces de forma descoordinada y aislada del resto de ciudades, imposibilitando la cooperación y el intercambio de buenas prácticas.

Para hacer frente a estos desafíos, se requiere una serie de acciones relativas a las mejoras generales en las políticas y la institucionalidad pública, como la mayor disponibilidad de los datos discriminados por género y la incorporación de los criterios de género en todas las etapas de la elaboración e implementación de las políticas. Junto con ello, un elemento de mayor importancia que se articula como recomendación imperante y urgente es la necesidad de buscar una mayor representación de las mujeres en todo el proceso de elaboración de dichas políticas públicas, desde su concepción y diseño, hasta su ejecución y evaluación.

En los diversos estudios analizados se detecta que, la mayor presencia de las mujeres tanto en las empresas privadas como en las instituciones públicas se encuentra entre los cargos de apoyo y de base. Es por ello que el foco y los recursos destinados al desarrollo de medidas que fomentan el empleo de las mujeres, sobre todo en los Ministerios, supone una estrategia efectiva, en complemento con una variedad de otras medidas. En este sentido, diversos países como Costa Rica o México abogan por emprender un cambio hacia el interior de sus instituciones de gobierno con el objetivo de impedir que se reproduzcan los roles y los estereotipos de género en las dependencias gubernamentales, lo cual repercute negativamente en el éxito de las políticas públicas. Pese a la importancia de estas acciones, se detecta que un gran foco de las acciones de los Ministerios de Transporte, que incluyen los temas de género, son las políticas centradas en la igualdad de salarios, la paridad y la conciliación familiar en detrimento de la transversalización del género en todos los temas y políticas públicas.

En este contexto, el sector transporte destaca en su alta masculinización tanto en los países en desarrollo (BID, 2012; Banco Mundial, 2012; Peters, 2011) como en los países desarrollados (CIVITAS, 2013). En la región, el involucramiento de las mujeres en todos los ámbitos de planificación y desarrollo del transporte ha estado mayormente ausente, siendo aún reducida la participación de las mujeres en los diversos niveles de toma de decisión de la región. Una breve revisión de la composición por género de los puestos de alta dirección en los Ministerios relacionados con los temas de transporte en 19 países de la región indica que, actualmente únicamente hay una mujer en el total de Ministros y Ministras de Transporte y Obras Públicas; siendo sólo 5 las mujeres viceministras frente a 14 hombres con el grado

de viceministro, constatándose así el hecho de que la representación de las mujeres disminuye a medida que las responsabilidades del puesto ascienden.

La participación activa de las mujeres en la toma de decisiones del sistema de transporte, desde las primeras etapas de planificación junto con su participación en las actividades laborales relativas; constructoras, policías de tránsito o agentes de orden público, fortalecería la creación de un sistema de transporte más igualitario. Como apuntan Kunieda y Gauthier (2007), depende del gobierno, las municipalidades y las autoridades de carretera que la movilidad y las necesidades de las mujeres sean consideradas en la planificación e implementación de las políticas urbanas de transporte.

V. Conclusiones generales y recomendaciones

Como se ha explorado a lo largo del documento, el vínculo entre transporte y género es central para alcanzar un desarrollo sostenible. Los compromisos internacionales, como son la ratificación e incorporación de la CEDAW, suponen un motor de avance y obligación en la incorporación de la transversalización del género en las políticas públicas, incluyendo las de transporte. En línea con lo anterior, la incorporación de los ODS (y anteriormente los ODM) en los planes nacionales de desarrollo ha supuesto otro mecanismo de impulso en la incorporación de la perspectiva de género a nivel nacional.

Este vínculo esencial entre género y transporte, desde la perspectiva de desarrollo sostenible, se compone por múltiples preocupaciones que pueden ser reagrupadas en función del rol de las mujeres, que son, a la vez, tanto usuarias como actores clave del sector transporte. Ha habido avances en el análisis y el desarrollo de iniciativas relacionadas con la primera dimensión, buscando lograr una mejor correspondencia entre la demanda y la oferta de la movilidad femenina y mejorar las políticas relacionadas con la seguridad ciudadana, la violencia contra las mujeres y el acceso al espacio público. La segunda dimensión, relacionada con el empoderamiento de las mujeres como actores del sector, todavía precisa de una mejor definición y articulación en términos de estadísticas actualizadas y fiables junto con la recopilación de las experiencias regionales en el tema. Su mayor inserción es una necesidad imperante debido a que la participación de las mujeres enriquece el debate, aportando diferentes visiones, y es a su vez, una cuestión de justicia democrática y legitimidad.

A pesar de una desaceleración de la economía en los últimos años, la participación femenina ha presentado un aumento en el mercado laboral de la región. Por un lado la tasa de empleo ha aumentado y por otro la tasa de desempleo ha disminuido en el universo femenino. Si bien todavía existen brechas en dicho mercado, es importante reconocer los avances que la región viene alcanzando en los últimos años. La mayor demanda de mano de obra cualificada, los progresos tecnológicos y la necesidad de sistemas laborales más inclusivos, ha generado mayores oportunidades laborales para las mujeres incluso en aquellas industrias donde la mano de obra masculina predomina. De esa manera, a pesar de la fuerte cultura patriarcal presente de forma transversal en todas las sociedades, con una marcada discriminación y limitación hacia el trabajo femenino, durante el siglo XX comenzó a constatarse la necesidad de promover la mano de obra femenina, incluso en el sector de la infraestructura, tradicionalmente masculino. Sin embargo, la participación de las mujeres en el mercado laboral de este sector es aún marginal y no se podrá mejorar sin un esfuerzo coordinado para eliminar las barreras a la entrada de las

mujeres en estas profesiones. Esto implica una diversidad de tareas tanto para el sector público como para el privado, desde la capacitación continua hacia verdaderas mejoras en términos de las condiciones laborales y la seguridad física de las trabajadoras del sector. Se requiere, por tanto, de una verdadera “política de Estado”, con el objetivo de que las respuestas a las preocupaciones de género en el sector transporte perduren en el tiempo y no se vean alteradas con los cambios en los gobiernos.

Como se ha detectado, hace falta una verdadera incorporación de la perspectiva de género en las políticas, planes y proyectos de transporte de la región, lo que implica brindar visibilidad a las diferentes necesidades, patrones de movilidad y desafíos que afrontan mujeres y hombres en sus vidas cotidianas, implicando consecuentemente, la ruptura con el status quo que privilegia las existentes desigualdades de género que perpetúan un acceso desigual a trabajo y los recursos. Se detecta que las políticas y los planes de transportes analizados no están dirigidos para satisfacer las necesidades de las mujeres de forma adecuada, sino que, por el contrario, se orientan principalmente, al fomento del uso del vehículo privado que favorece, en mayor medida, a la movilidad de los hombres.

Lograr una verdadera incorporación y transversalización del tema de género en las políticas de transporte supone hacer frente a las características tradicionales del sector que, hasta ahora, han impedido alcanzar estos objetivos. En primer lugar, se trata de las características de los sistemas de transporte de los diversos países de la región, como son un bajo nivel de calidad de los servicios de transporte caracterizados por una concentración de las rutas, la existencia de tarifas ineficientes e inaccesibles o la falta de calidad de los servicios ofrecidos. En la región existen diversos grados de regulación del servicio de transporte público, pero, en general, se observa una permanente tensión entre la gestión pública y la concesión a operadores privados, que interacciona con las preocupaciones de género, tanto en términos de la calidad de los servicios como en la incorporación de las mujeres en la fuerza laboral. En segundo lugar, la participación todavía muy reducida de las mujeres en los procesos de la gobernanza del sector de transporte se articula como un obstáculo fundamental que debe solventarse para mejorar las políticas públicas e incorporar la perspectiva de género desde la etapa inicial de la elaboración de las medidas de la política hasta la evaluación ex post de sus impactos en la situación socio económica de las mujeres.

Para ello la CEPAL ha propuesto un marco conceptual para desarrollar una política integrada de logística y movilidad que permite hacer frente a la falta de criterios de sostenibilidad en el diseño y formulación de políticas así como la tradicional segmentación de actividades y funciones producto de la promoción de planes y proyectos cortoplacistas de infraestructura o transporte que terminan afectando los resultados esperados en el desarrollo sostenible de la región (Jaimurzina, Pérez y Sánchez, 2015). Si bien en el enfoque la transversalización de género esta implícita en la propuesta, el esquema de trabajo puede ser útil para fomentar incorporación de la perspectiva de género tanto los grandes objetivos de la política como en los lineamientos sectoriales para cada modo de transporte.

En particular para avanzar en el fortalecimiento de las políticas de género en el sector de transporte, que contribuyan a la reducción de la pobreza y a la creación de sistemas laborales más inclusivos, es importante considerar las siguientes medidas:

- Mejorar la disponibilidad de las estadísticas de género de modo que sean importantes insumos para el diseño e implementación de programas que por un lado promuevan la inserción femenina en el mercado laboral y, por otro, que atiendan las necesidades de los servicios de infraestructura tanto de los hombres como de las mujeres.
- Fortalecer la relación entre los distintos actores de la sociedad, incluyendo las mujeres, con el objetivo de aumentar el alcance de las políticas en los países de la región y mejorar la gobernanza misma del sector.
- Intensificar los esfuerzos orientados hacia un empoderamiento de las mujeres en el sector transporte, desde el fortalecimiento de las normativas de modo a incentivar la contratación de las mujeres en el sector hasta considerar los perfiles más demandados por el sector, de modo a orientar más capacitaciones a las mujeres.

Finalmente cabe destacar que América Latina y el Caribe si bien comienza a abordar las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a los servicios de transporte como también para ingresar en el mercado laboral del sector, aún requiere que esta preocupación se plasme también en las políticas públicas sectoriales. De igual forma, así como las mujeres no solo han mostrado tener las capacidades para llevar a cabo trabajos en la industria de transporte, minería y construcción, y su trabajo ha sido también reconocido y valorado en dichas industrias, es importante que se generen y mantengan en el tiempo mecanismos que no solamente promuevan su entrada al sector sino que también velen por su adecuado desarrollo profesional hasta llegar a los puestos de decisión. Solo así la transversalización de género comenzará a ser una realidad en la región.

Bibliografía

- Abramo, L., Valenzuela, M. E., y Pollack, M. (2000) “Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina”. Avances y desafíos cinco años después de Beijing. *Oficina Internacional del trabajo*
- Arvis, J.-F., M. Mustra, L., Ojala, B. Shepherd, y D. Saslavsky. (2012), “Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy”, Washington, D.C.: World Bank.
- Banco Mundial (2010), “Mainstreaming Gender in Road Transport: Operational Guidance for World Bank Staff”, Transport Papers, TP-28, March, Washington D.C
- Banco Mundial. (2010). “Dar acceso vial a los pobres de zonas rurales”. [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/NEWSSPAINISH/Resources/2010IBRD-Peru-Road-ES.pdf>
- Banco Mundial (2012a). “*Gender Equality and Development 2012*”. Washington.
- Banco Mundial (2012b). “*Making Transport Work for Women and Men: Challenges and Opportunities in the Middle East and North Africa (MENA) region Lessons from Case Studies*”.
- BID (2013) “*Guía para la Integración de la Perspectiva de Género en los Sistemas de Transporte Urbano que Optimizan la Movilidad*”, División de Género y Diversidad, Washington.
- BID (2015), “Programa de operación de maquinaria pesada. 2015”. [en línea] <http://blogs.iadb.org/movilblog/2014/05/30/mujeres-haitianas-que-trabajan-en-construccion-y-transporte/>
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2016), “*El porqué de la relación entre género y transporte.*” Washington.
- Bowen, C (2017), “La implementación del Transantiago en Chile y su impacto en el mercado laboral del sector transporte”, *Boletín FAL* N°8 2017.
- Brunet, A (2011), “La perspectiva de género en el transporte de América Latina y el Caribe”, *Boletín FAL*, N°301, CEPAL
- CAF (2005), “Colombia. Análisis del Sector Transporte. Sistemas Integrados de Transporte Masivo, Informes Sectoriales de Infraestructura”, Año 3, número 2, agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), “*Panorama Social de América Latina, 2014*” (LC/G.2635-P), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), “*Panorama Social de América Latina, 2015*” (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), “CEPALSTAT” [en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), “*40 años de la Agenda regional de género*” (LC/G.2682), Santiago, septiembre.

- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Internacional del Trabajo) (2017) “*Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la inmigración laboral en América Latina*” (LC/TS.2017/30), Santiago, septiembre
- CIVITAS ((2014), “*Smart choices for cities. Gender equality and mobility: mind the gap!*”. Policy Note, EU.
- CNN Money (2015) “*Estados Unidos necesita muchos más camioneros*” 12 octubre 2015 [en línea] <http://cnnespanol.cnn.com/2015/10/12/ee-uu-necesita-contratar-50-000-camioneros-el-sueldo-73-000-dolares/#0>
- Contreras, D., y Plaza, G. (2007), “Participación laboral femenina en Chile. ¿Cuánto importan los factores culturales?” *Serie de documentos de Trabajo N°235 Departamento de Economía Universidad de Chile*.
- Díaz, E. (2014), “Mujeres en trabajo de hombres: segregación ocupacional y condiciones laborales en los sectores de minería y construcción.” *Cuaderno de investigación*, p. 152.
- Dirección del Trabajo. (2011). “En el camino: los conductores de camiones de carga y sus condiciones laborales”. *Cuaderno de Investigación* , 41.
- Duchêne, C. (2011), “Gender and Transport.” *OCDE/ITF Discussion Paper No. 2011-11*.
- Escobar, J. y Ponce, J. (2002), “El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres”. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)*, Documento de trabajo número 40.
- Fundación Chile (2014), “Fuerza laboral de la gran minería chilena 2014-2023 : diagnóstico y recomendaciones”.
- Galiani, S. y Jaitman, L. (2016), “*El transporte público desde una perspectiva de género. Percepción de inseguridad y victimización en Asunción y Lima*”, Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica No IDB-TN-11-24.
- García Alonso, L., y Sánchez, J. R. (2012), “El papel del transporte con relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, *Serie de Recursos Naturales e Infraestructura*, número 160.
- Gomez, M. (2016), “A saga mexicana da Braskem”. *Istoé Dinheir*.
- Güiza, L. (2013), “La pequeña minería en Colombia: una actividad no tan pequeña”. *Dyna*, 109-117.
- Hamilton, K (2005) “Women and Transport”, Association for European Transport and Contributors
- IFRTD (International Forum for Rural Transport and Development) (2016), “Gender Mainstreaming in Rural transport: An Analysis of Policies, Practices, Impacts and Monitoring Processes.”
- ITF (International Transport Workers’ Federation) (2014), “*ITF Action Guide on violence against women*”.
- Jensen, J. (2014), “Group promotes more women in mining”. [en línea] <http://www.e-mj.com/features/4398-women-in-mining.html#.V5Z50NlrLcs>
- Jaimurzina, Azhar; Pérez, Gabriel; Sánchez, Ricardo (2015); “Políticas de logística y movilidad, para el desarrollo sostenible y la integración regional”, Serie Recursos Naturales e Infraestructura 174, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Jirón, P., y Zunino Singh, D. (2017), “Movilidad Urbana y Género: experiencias latinoamericanas”, *Revista Transporte y Territorio*, número 16
- Kunieda, M. y Gauthier, A. (2007), “Género y Transporte Urbano: Inteligente y Asequible, Módulo 7a,” Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn
- Lallement, D. (2013), “Infrastructure and gender equity”. In D. Figart, & T. Warnecke, *Handbook of Research on Gender and Economic Life* (pp. 132-149). Elgar original reference.
- Lanzoni, M, I. (2007), “Perspectiva de género en la reforma del sector público de Costa Rica: Desarrollando mujeres líderes como agentes de cambio”, *Revista de Servicio Civil*, No. 22, diciembre.
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) (2015), “Proyecto: Tramo de Camino Vecinal y Puentes a ser mejorados en los Departamentos de San Pedro-Canindeyú, Paraguarí, Cordillera y Misiones”. Paraguay.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), “*Las mujeres en el trabajo Tendencias de 2016*”. Geneva.
- Olmo Sánchez, M. I., y Maeso Gonzalez, E. (2016), “Gender differences in commuting behaviour: Women’s greater sensitivity”, *Transportation Research Procedia. Efficient, Save and Intelligent Transport*, Selected papers from the XII Conference on Transport Engineering, Valencia, Spain, 7-9 June,
- OMC/OCDE (2013), “*Aid for trade and value chains in transport and logistics*”.
- Onsalo, M., Paniagua, A., y Cortés, J. (2013), “Barreras de género en el desarrollo profesional de mujeres técnicas de la construcción”. *Revista de Construcción*, 12 (1), 87-99.
- Peralta Quiros, T., Raj Mehndiratta, S., y Ochoa, M. C. (2015), “Gender, Travel and Job Access: evidence from Buenos Aires”.
- Pérez Salas, G., y Nazif, J. I. (2015), “Desempeño de América Latina y el Caribe durante los primeros años de la década de acción por la seguridad vial”, *Boletín FAL edición número 342*, número 6.
- Peters, D. (2011), “Gender and Sustainable Urban Mobility, thematic study prepared for Global Report on Human Settlements”, [en línea] <http://www.unhabitat.org/grhs/2013>

- Rainero, L., Rodigou, M., y Pérez, S. (2006), "Tools for the Promotion of Safe Cities from the Gender Perspective", Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur (CISCSA) Red Mujer y Hábitat LAC HIC y UNIFEM.
- Román Onsalo, M, Ríos Paniagua, A, Traverso Cortés, J. (2013), "Barreras de género en el desarrollo profesional de mujeres técnicas de la Construcción". *Revista de la construcción*, 12(1), 87-99. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-915X2013000100009>.
- Riverson, J., M. Kunieda, P. Roberts, N. Lewi, y W. Walker (2006), "*The Challenges in Addressing Gender Dimensions of Transport in Developing Countries: Lessons from World Bank Projects*", Paper presented at the Transportation Research Board Annual Meeting, Washington, DC.
- Rozas, B, P. y Salzar, A. L. (2015), "Violencia de género en el transporte público", *Serie de Recursos Naturales e Infraestructura*, número 172.
- Salinas, P., y Romani, G. (2014), "Gender barrier in Chilean mining: a strategic management". *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, pp. 92-107.
- Sánchez, I. (2013), "From women in transport to gender in transport: challenging conceptual frameworks form improved policymaking". *Journal of International Affairs*, 43-66.
- SEBRAE. (2014), "A vez das mulheres nos canteiros de obras". *Construção Civil*. [en línea] http://www.sebraemercados.com.br/wp-content/uploads/2015/10/2014_05_20_BO_ConstCivil_MulheresNaCC_valid.pdf
- Sernam-Multitaskbrokers (2010), "Demanda de mano de obra calificada en proyectos de minería y energía".
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) (2012), "Estudio acoso y abuso sexual en lugares públicos y medios de transporte colectivos". Departamento de Estudios y Capacitación.
- Shepherd, B. (2011), "Logistics Costs and Competitiveness: Measurement and Trade Policy Applications." *Transport Research Support Working Paper*, World Bank.
- Tallichet, S. (2000), "Barriers to Women's advancement in underground coal mining". *Rural Sociology*, 65 (2), 234-252.
- Vasconcellos, E. A. (2010), "Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad", CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, Bogotá, Colombia.
- Wilmsmeier, G. y Sánchez R. J. (2009), "The relevance of international transport costs on food prices: endogenous and exogenous effects", *Research in Transportation Economics*, 25(1), 56-66.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Recursos Naturales e Infraestructura****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

184. Género y transporte: experiencias y visiones de política pública en América Latina, Azhar Jaimurzina, Cristina Muñoz Fernández y Gabriel Pérez (LC/TS.2017/125), 2017.
183. La discriminación de costos y beneficios en la evaluación de proyectos transnacionales de infraestructura y otros métodos complementarios, Ricardo J Sánchez (LC/TS.2017/124), 2017.
182. El nexo entre el agua, la energía y la alimentación en Costa Rica: el caso de la cuenca alta del río Reventazón, Maureen Ballesteros Vargas y Tania López Lee (LC/TS.2017/105), 2017.
181. La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos en las industrias extractivas: el caso de Colombia, Eduardo Ramos Suárez, Cristina Muñoz Fernández, Gabriel Pérez, (LC/TS.2017/71), 2017.
180. América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en agua y saneamiento: reformas recientes de las políticas sectoriales, Gustavo Ferro (LC/TS.2017/17), 2017.
179. El nexo entre el agua, la energía y la alimentación en América Latina y el Caribe: Planificación, marco normativo e identificación de interconexiones prioritarias, Antonio Embid y Liber Martín (LC/TS.2017/16), 2017.
178. Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe, Humberto Peña (LC/L.4169/Rev.1), 2016.
177. Políticas de logística y movilidad, antecedentes para una política integrada y sostenible de movilidad (volumen 1), Patricio Rozas Balbontín, Azhar Jaimurzina y Gabriel Pérez Salas (LC/L.4120), 2015.
176. Transporte marítimo y puertos: desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Ricardo J. Sánchez, Azhar Jaimurzina, Gordon Wilmsmeier, Gabriel Pérez Salas, Octavio Doerr y Francisca Pinto (LC/L.4119), 2015.
175. Geografía del transporte de carga. Evolución y desafíos en un contexto global cambiante, Gordon Wilmsmeier (LC/L.4116), 2015.
174. Políticas de logística y movilidad, para el desarrollo sostenible y la integración regional, Azhar Jaimurzina, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (LC/L.4107), 2015.
173. La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina, Antonio Embid y Liber Martín (LC/L.4064), 2015.
172. Violencia de género en el transporte público: una regulación pendiente, Patricio Rozas Balbontín y Liliana Salazar Arredondo (LC/L.4047), 2015.
171. Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe, Liber Martín y Juan Bautista Justo (LC/L.3991), 2015.
170. Eficiencia energética y regulación económica en los servicios de agua potable y alcantarillado, Gustavo Ferro y Emilio J. Lentini (LC/L.3949), 2015.
169. Gobernanza del gas natural no convencional para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe, Andrés Arroyo y Andrea Perdril (LC/L.3948), 2015.

RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org